



Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020

Con el
apoyo de



Colaboración



Socio estratégico
en el Caribe



Acerca del Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe

La trágica situación que actualmente vive el mundo, a partir del COVID19, ha hecho visible la importancia de la gestión digital por parte de los gobiernos y, en particular, la importancia de contar con datos de calidad para manejar la pandemia. Lamentablemente, pocos gobiernos han estado a la altura de estos desafíos como han demostrado varios casos en América Latina y el mundo. La transparencia en la gestión de la crisis, requiere de datos abiertos sobre la pandemia, pero también sobre la ejecución de los contratos, los presupuestos públicos y la posibilidad de crear valor para la ciudadanía con esa información, en un mundo crecientemente polarizado y amenazado por la desinformación. En ILDA creemos que las democracias no pueden sobrevivir sin datos de calidad y que las respuestas que dan a sus crisis deben ser transparentes, abiertas y responsables.

Esta edición del Barómetro de Datos Abiertos en América Latina y el Caribe es una foto de unos instantes previos a la pandemia y revela las vulnerabilidades de nuestra región, así como los avances desde la última medición, hace más de 4 años. Esta evaluación se basa en el arduo trabajo de un equipo muy profesional liderado por Silvana Fumega y coordinado por David Zamora. Este trabajo también ha contado con la invaluable colaboración de Maurice McNaughton del Caribbean Open Institute. El espíritu ha sido replicar y mejorar el trabajo iniciado por la Fundación para la Web (Web Foundation), liderado oportunamente por José María Alonso y Carlos Iglesias, y que marcó un punto de referencia en estos instrumentos de medición. Carlos Iglesias ha dado mucho de su tiempo y consejo para lograr esta edición, por lo cual agradecemos. Este emprendimiento no hubiera sido posible sin la visión de Fernando Perini, del Centro de Investigación para el Desarrollo (IDRC), quien habilitó de forma generosa recursos para su implementación, así como por parte de Arturo Muelle del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Zapata del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Craig Hammer del Banco Mundial. De igual forma, agradecemos la exhibición de la Fundación Luminate y, en particular, a Gabriela Hadid por el uso de fondos institucionales para este fin.

Desde ILDA creemos que este tipo de trabajo ofrece un valor único a investigadores, sociedad civil, sector privado y gobiernos. La apertura de datos, una agenda que trajo consigo la promesa de más transparencia, participación y valor económico llegó para quedarse pero, a 10 años de su comienzo, exhibe signos de estancamiento o, en algunos casos, retroceso. También han emergido nuevos desafíos en el campo del manejo de datos, como la situación derivada del abuso del uso de datos personales por parte de corporaciones y gobiernos, así como la necesidad de concebir la agenda de uso de datos más allá de la mera publicación.

Existen factores estructurales que conspiran para que América Latina avance en esta agenda. La falta de capacidad e infraestructura de los gobiernos y ciertas tendencias a la opacidad y hostilidad a la transparencia y a las políticas públicas basadas en la evidencia hacen de este trabajo un esfuerzo relevante en el mundo de hoy. Esperamos pueda contribuir a informar decisiones para una América Latina y un Caribe más abiertos, transparentes y justos en esta era de los datos.

Fabrizio Scrollini
Director Ejecutivo
ILDA

.00 Resumen ejecutivo

Pag / 05

.01 Introducción

Pag / 07

.02 Metodología

Pag / 10

.03 Resultados

Pag / 13

.04 Mejoras marginales en una región estancada

Pag / 22

Grandes saltos y mejoras marginales / Pag.24

Una región a mitad de tabla / Pag.30

Vivir de rentas sin un futuro claro / Pag.32

El foco de la agenda / Pag.34

Una región a distintas velocidades / Pag.37

.05 Recomendaciones

Pag / 40

La apertura no es opcional: evitar el riesgo del estancamiento / Pag.41

La cooperación internacional puede seguir operando como catalizador para la agenda de datos abiertos / Pag.42

Los equipos de datos requieren mayor inversión y soporte / Pag.42

Apoyar al sector privado y sociedad puede mejorar impacto / Pag.43

Calidad e inclusión: dos grandes desafíos para la agenda de datos abiertos / Pag.43

Hacia una agenda más inclusiva y madura de apertura / Pag.44

00

A 4 años de la última medición, los países de América Latina y el Caribe han avanzado en materia de apertura de datos, pero estos avances no son de carácter transformador. La región corre el riesgo de encontrarse en una situación de estancamiento que compromete la contribución de la agenda a mejores democracias, servicios y desarrollo sostenible. Sin apertura, no es posible concebir democracias y ciudadanías informadas en la región en la era digital.

Los países líderes de la región se han estancado en su crecimiento, o perdido posiciones, mientras que unos pocos países han dado saltos significativos en sus políticas. El barómetro mide tres dimensiones: la preparación, la implementación y el impacto de los datos abiertos en la región. En preparación, en la mayoría de los casos se observó un compromiso explícito del gobierno para liberar datos abiertos, así como portales nacionales de datos abiertos. Pese a eso, los mejores puntajes de la región se encuentran en el área de implementación, aunque a diferentes velocidades. Mientras que en la dimensión de impacto, la región aún no parece haber cosechado los frutos esperados.

La cooperación internacional y los bancos de desarrollo han sido instrumentales para el avance de esta agenda en la región, al reforzar las capacidades del sector público en muchos casos. De igual forma las redes de cooperación regionales, a nivel de sector público y sociedad civil continúan jugando un papel a la hora de sostener esta agenda. La agenda de trabajo también se ha vuelto más compleja al sumarse desafíos en materia de privacidad y uso de datos por parte del sector privado, lo que ha forzado a los países a repensar de forma más integral sus estrategias de datos.

El barómetro presenta cuatro recomendaciones centrales:

Los gobiernos deben invertir de manera constante y sostenida en equipos que guíen e implementen políticas de datos abiertos a todos los niveles de gobierno.

Los gobiernos deben considerar de forma holística los distintos aspectos de la producción y uso de datos del sector público y privado, incluyendo aspectos regulatorios en materia de privacidad, uso de datos para el bien común y tecnologías emergentes, focalizando en la inclusión de las personas más vulnerables de la sociedad.

Los gobiernos deben redoblar los esfuerzos por incluir al sector privado y la sociedad civil en el ecosistema de apertura de datos para poder avanzar en la agenda y generar mejores y mayores usos de los datos para producir beneficios a los diversos grupos de la sociedad.

Los gobiernos deben mejorar la calidad de sus datos, tomando especial cuidado en considerar las dimensiones de género, como otras variables relevantes, de forma que incluya a todas las personas en sus sociedades.

Las políticas de apertura siguen siendo cruciales en esta era digital, para generar valor económico y social, y contribuir a gobiernos más transparentes que puedan hacer frente a la desinformación y complejidad de sus sociedades. Es hora de invertir adecuadamente en las capacidades.

01

Las políticas de datos abiertos necesitan puntos de análisis y comparación. Durante años se han realizado esfuerzos desde sectores académicos, de la sociedad civil y de organismos multilaterales para evaluar el estado y progreso de diferentes iniciativas de datos abiertos, así como para aprender de las mejoras realizadas por gobiernos y regiones. América Latina y el Caribe se encuentran implementando este tipo de políticas a nivel nacional y local, con distintos tipos de madurez e intensidad, por aproximadamente 10 años. La percepción de varios actores y organizaciones en el campo de la apertura de datos es que esta agenda ha tenido sus altos y bajos, desde sus comienzos, alrededor de 2010.

La situación de esta agenda es compleja. A nivel discursivo, es casi imposible, actualmente, oponerse a la apertura de datos en una democracia en América Latina y el Caribe. Sin embargo, como ha demostrado la crisis de COVID19 y los datos relevados en este estudio, los gobiernos de esta región encuentran, en varias ocasiones, excepciones para no publicar o compartir datos relevantes. En este sentido, el gran número de países que apenas superan la mitad de la tabla en este Barómetro dan prueba de eso. A su vez, los sucesivos cambios de gobierno en la región han traído visiones alternativas sobre la transparencia y el uso de la tecnología (o ausencia de la misma), muchas veces dejando un vacío y erosionando el consenso existente a principios de 2010.

Los usos de los datos abiertos continúan siendo importantes a los efectos de monitorear compras públicas, presupuestos y sectores como salud o educación. Pero, lejos de ser una agenda que se está completando en esta región, aún queda mucho trabajo para hacer en muchos sectores. El clima político y social también ha cambiado en la región y fenómenos como la desinformación, sumado a la debilidad de los Estados para comunicar sus acciones, de forma relevante y a tiempo, han cuestionado el valor de los datos públicos. Si bien los países de la región tienen políticas, agencias o entidades a cargo de este tema, las capacidades de las mismas son, en muchos casos, bastante limitadas.

Por otro lado, la agenda de datos enfrenta nuevos desafíos debido, por ejemplo, a los escándalos emergentes en materia de uso de datos personales por parte de empresas y gobiernos. Asimismo, se hace evidente la necesidad de pensar más allá de la apertura y fomentar políticas de datos que permitan un desarrollo inclusivo de la región. Sin embargo, la ampliación de la agenda de datos no debe ser a costa de relegar la apertura de los mismos, a riesgo de perder todo el terreno ganado.

En este contexto, ILDA asumió el compromiso de implementar una edición regional del Barómetro de Datos Abiertos¹ (Open Data Barometer - ODB por sus siglas en inglés)². Esta investigación se ha propuesto evaluar diferentes iniciativas de datos abiertos en América Latina y el Caribe, con el fin de tener una imagen más clara de cómo está la región en este campo, aprender de las mejoras realizadas por gobiernos que podrían llevar a fortalecer la colaboración horizontal, así como reflexionar acerca de las políticas de datos abiertos y sus resultados.

¹ <https://opendatabarometer.org/>

² El Barómetro de Datos Abiertos es un proyecto de investigación que ha sido producido por la World Wide Web Foundation con el apoyo de Omidyar Network. Tenía como objetivo conocer el predominio e impacto de las iniciativas de datos abiertos en todo el mundo, analizar tendencias globales y proporcionar datos comparativos sobre gobiernos y regiones por medio de una metodología detallada que combinaba datos de contexto, evaluaciones técnicas y reportes globales.

Tomando en consideración que la última evaluación global fue realizada en el 2016³, que en el 2017 se realizó una edición especial que fue aplicada solo a países líderes⁴ y que no hay una propuesta concreta de cuándo se realizará otra medición, la edición regional para América Latina y el Caribe que ha desarrollado ILDA tiene vital importancia para conocer la situación actual.

La edición regional del Barómetro de Datos Abiertos ha tenido como objetivo aplicar la base metodológica⁵ de las ediciones anteriores a un total de 24 países de América Latina y el Caribe. Especí camente, los países que participan en el proceso son:

América Latina		El Caribe
Argentina	Guatemala	Trinidad y Tobago
Bolivia	Honduras	Bahamas
Brasil	México	Belice
Chile	Nicaragua	Guyana
Colombia	Panamá	Haití
Costa Rica	Paraguay	Jamaica
Ecuador	Perú	República Dominicana
El Salvador	Uruguay	Santa Lucía

Los países de América Latina fueron seleccionados por ILDA, incluyendo aquellos que cuentan con iniciativas de datos abiertos. Por su parte, los países del Caribe fueron seleccionados por el Caribbean Open Institute tomando la misma consideración⁶. Cabe destacar que en ambas regiones, en esta nueva edición, se han incorporado países que no se encontraban en mediciones anteriores: Bahamas, Belice, Honduras, Nicaragua y Guyana.

Una aclaración importante es que el periodo que fue evaluado en este Barómetro comprendió un lapso de 15 meses, de acuerdo con la práctica de ediciones anteriores, que especí camente cubrió lo acontecido en la región desde enero 2019 hasta marzo 2020. El levantamiento de los datos se realizó entre abril y mayo de 2020. De manera que por la necesidad de delimitar el periodo de evaluación para la consistencia y cierre de la investigación, los efectos del COVID19 no pudieron ser re ejados en el estudio. Este reporte se divide en cuatro secciones. Primero, se ha presentado una breve introducción al tema, seguida de una breve explicación de la metodología aplicada. Luego, presenta los principales resultados del Barómetro para toda la región. En tercer lugar, el reporte analiza los resultados, identi cando las tendencias más destacadas de estos últimos años. Finalmente, realiza una serie de recomendaciones para el ecosistema de datos abiertos de la región y el camino hacia adelante.

³ <https://opendatabarometer.org/4thedition/>
⁴ <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/>
⁵ <https://opendatabarometer.org/leadersedition/methodology/>
⁶ La exclusión de Venezuela de este estudio obedece a la situación que vive el mencionado país a nivel político, que impide a ILDA desplegar la metodología del Barómetro de forma adecuada.

02

La evaluación⁷ que se realiza en el marco del Barómetro 2020 está basada en la recolección de datos provenientes de tres instrumentos:

1. **Encuesta de expertos:** Es un instrumento que solicita a personas investigadoras que respondan una serie de preguntas detalladas sobre la situación de los datos abiertos en su país. Cada pregunta se responde en una escala que va de 0 a 10, de acuerdo con una guía de puntuación que detalla rangos y condiciones. Cada puntuación se acompaña de una justificación que contiene evidencias y fuentes para sostener la puntuación asignada. Luego, cada puntuación y justificación es revisada por un par y por la coordinación del proyecto para garantizar la consistencia y calidad del trabajo. Las respuestas de la encuesta van y vuelven entre estos actores hasta que la calidad está garantizada.
2. **Encuesta de evaluación de conjuntos de datos:** Las personas investigadoras evalúan la disponibilidad de 15 conjuntos de datos que son reconocidos como clave, de acuerdo con 10 puntos que representan las características de los datos abiertos. Las preguntas se responden Sí o No, y se acompañan de datos cualitativos que permiten comprender el contexto y justificar la respuesta asignada. Todas las respuestas son revisadas por un par y por la coordinación del proyecto. También están sujetas al mismo proceso de control de calidad.
3. **Datos secundarios:** Para complementar los datos recolectados de los instrumentos previos, se utilizan cinco investigaciones secundarias, cada una seleccionada sobre la base de la teoría y su capacidad para medir aspectos importantes que no están cubiertos en los instrumentos de recolección de datos primarios. Estos son:
 - a. Global Information Technology Report 2016 del Foro Económico Mundial
 - b. E-Government Survey 2020 de las Naciones Unidas
 - c. Global Competitiveness Index 2019 del Foro Económico Mundial
 - d. Political Freedoms and Civil Liberties Index 2020 del Freedom House
 - e. Penetración de internet 2017-18 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones

La estructura del Barómetro de Datos Abiertos está compuesta por una jerarquía de 3 niveles. En el nivel más alto están los subíndices, en el nivel medio están los componentes y en el nivel inferior están las variables. Un conjunto de variables conforman un componente y un conjunto de componentes conforman un subíndice. Los pesos de las variables dentro de un componente son iguales entre sí, los pesos de los componentes dentro de los subíndices son iguales entre sí. Asimismo, los pesos de los subíndices también son iguales entre sí. A continuación se describen los subíndices y componentes dentro de cada uno:

⁷ Para explorar otros aspectos de la metodología utilizada pueden consultarse los [documentos de metodología](#) y [manual de investigación](#).

1. **Subíndice de Preparación:** Evalúa la disposición de los gobiernos, ciudadanos y empresarios para asegurar la apertura de los datos. Este subíndice es evaluado a partir de datos primarios y secundarios. Sus componentes son:
 - a. **Políticas gubernamentales:** Evalúa la existencia de políticas y protocolos para garantizar que los datos abiertos puedan estar disponibles a largo plazo.
 - b. **Acción del gobierno:** Evalúa las bases para que los beneficios de los datos abiertos estén disponibles en todos los niveles de gobierno.
 - c. **Ciudadanos y derechos civiles:** Evalúa el empoderamiento de los ciudadanos y la sociedad civil para participar en la toma de decisiones de gobierno utilizando los datos abiertos.
 - d. **Emprendedores y empresas:** Evalúa el grado en que empresas y emprendedores pueden aprovechar las oportunidades económicas que ofrecen los datos abiertos.
2. **Subíndice de Implementación:** Evalúa el grado en que los gobiernos publican conjuntos de datos clave de forma accesible, oportuna y abierta. Es evaluado a partir de datos primarios y sus componentes son:
 - a. **Clúster de innovación:** Evalúa datos comúnmente utilizados por empresarios en aplicaciones de datos abiertos, o datos que proporcionan un valor significativo para el sector privado.
 - b. **Clúster de políticas sociales:** Evalúa datos útiles para planificar, entregar y evaluar políticas sociales, así como datos con el potencial de contribuir a una mayor inclusión y empoderamiento.
 - c. **Clúster de rendición de cuentas:** Evalúa datos que permiten que los gobiernos y sus instituciones rindan cuentas.
3. **Subíndice de Impacto:** Evalúa hasta qué punto hay evidencia de que la publicación de datos abiertos de gobierno ha tenido impacto positivo en una variedad de sectores del país. Es evaluado a partir de datos primarios y sus componentes son:
 - a. **Impacto político:** Evalúa el impacto de los datos abiertos de gobierno en la transparencia y rendición de cuentas, así como en la eficiencia y efectividad del gobierno.
 - b. **Impacto social:** Evalúa el impacto de los datos abiertos de gobierno en el sector ambiental y sus contribuciones para una mayor inclusión de grupos marginados.
 - c. **Impacto económico:** Evalúa el impacto de los datos abiertos de gobierno a emprendedores, así como a negocios nuevos y existentes.

La metodología aplicada fue diseñada por la Fundación para la Web y ha tenido pequeños ajustes a lo largo de los años. Si bien es de gran utilidad para poder entender el estado de la apertura de datos en un determinado país y compararlo con otros, tiene algunas limitantes en torno a la profundidad y variedad de temas a cubrir⁸. Esto último es entendible y aconsejable para maximizar el poder de comparación, pero al enfrentar una agenda que se diversifica cada vez más, los límites metodológicos no permiten captar muchos de los matices y variantes.

⁸ Asimismo, el criterio para seleccionar algunos conjuntos de datos para evaluar categorías del subíndice de Implementación, le da al investigador/a una leve capacidad de discreción que puede, si bien levemente, repercutir en algunos puntos. También, el diseño de preguntas de Preparación e Impacto, si bien cuentan con umbrales o escalas para la asignación de puntos, deja pequeños espacios que le dan otra cierta discreción al investigador/a. Aunque en este proyecto se realizó un esfuerzo intenso por uniformar criterios en el equipo de investigación durante todo el proceso de levantamiento de datos y se aplicaron numerosas revisiones entre investigadores, pares y coordinación, incluso revisiones adicionales con otros expertos, se reconoce que en este tipo de trabajos no es posible eliminar estos sesgos de forma completa.

03

América Latina y el Caribe es hoy una región donde se publican más datos y, consecuentemente, es más transparente que en el 2016, última fecha en la cual se realizó esta medición⁹. La mayoría de los países de la región presentan mejoras, aunque marginales, en sus puntajes, con la excepción de México. Sin embargo, el ritmo de mejora ha sido sensiblemente menor a lo que debería haber sido si se toma una perspectiva histórica. La región debió haber mejorado a un ritmo mayor desde la primera medición. Dicho de otra forma, este crecimiento subóptimo indica mejoras en la región pero que no pueden ser calificadas como transformadoras. (ver gráfica 1 y 2)

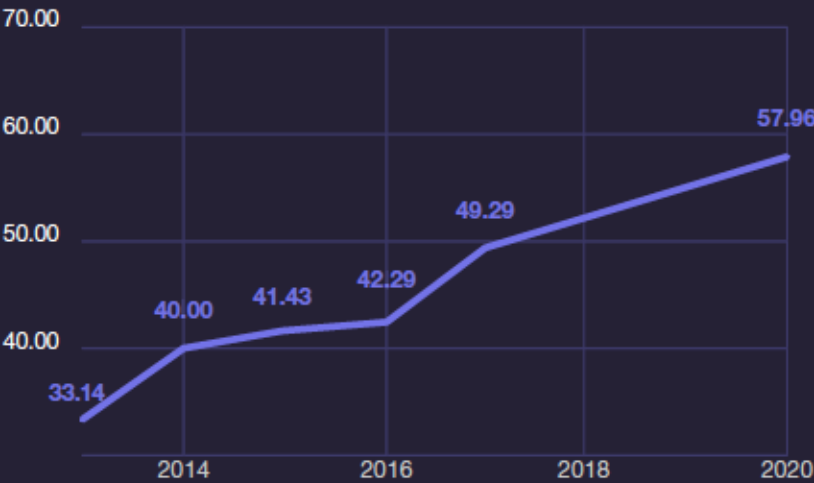


Gráfico 1

Calificación promedio por edición de los países que estuvieron presentes desde la primera hasta la última medición. (Los países presentes en todas las ediciones fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay).

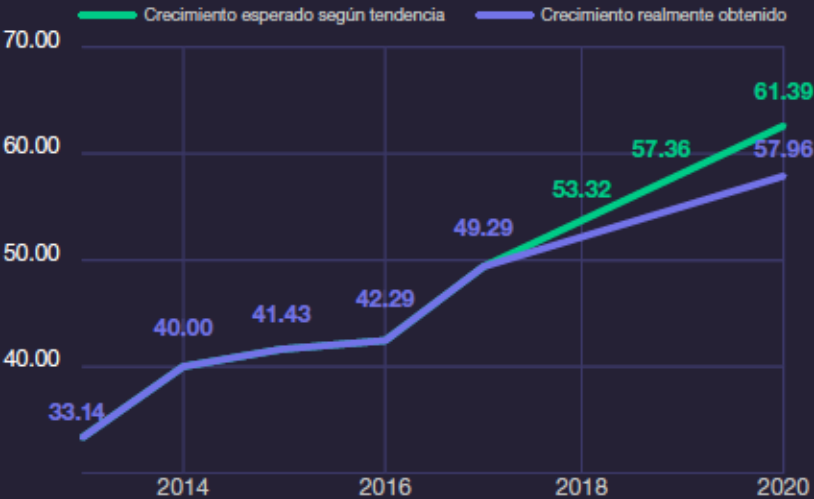


Gráfico 2

Calificación promedio por edición de los países que estuvieron presentes desde la primera hasta la última medición versus calificación promedio esperada para los mismos países según su tendencia histórica. (Los países presentes en todas las ediciones fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay).

⁹ En el 2017, solo pocos países en la región fueron incluidos en la edición de líderes.

Los resultados generales de la edición 2020 presentan una calificación promedio para los 24 países de América Latina y el Caribe de 40.38 puntos, de un total de 100 puntos posibles. Esto muestra, de entrada, una gran oportunidad de mejora para la región como un todo. Mientras que la disponibilidad de datos abiertos en algunos sectores clave (como censo, presupuesto, comercio internacional, delitos, contrataciones públicas, etc.) obtuvo la calificación más alta entre los subíndices que componen el Barómetro. El impacto de los datos abiertos en contraste, presenta la mayor deuda en la región (ver gráfico 3).

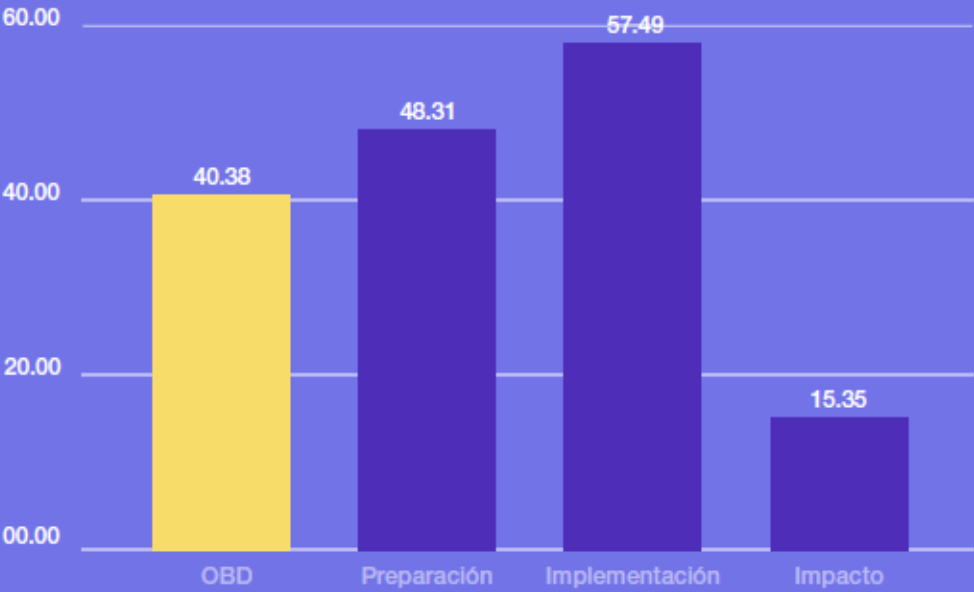


Gráfico 3

Calificaciones promedio del Barómetro y sus subíndices.

Al observar los resultados generales con mayor detalle, considerando los datos históricos de los países que han participado en todas las ediciones del Barómetro, se puede conocer qué mejoró y que no, según el ritmo esperado (ver gráfico 4). Este análisis demuestra un efectivo desaceleramiento de la agenda en el tema de la preparación (entendida como el impulso de los gobiernos en políticas, infraestructura e iniciativas de datos abiertos) y en el impacto ocasionado por el uso de los datos abiertos (en temas sociales, económicos y políticos). En otras palabras, aunque los gobiernos estuvieron abriendo más conjuntos de datos y con mayor calidad, la disminución de su apoyo a las iniciativas nacionales repercutió debilitando el impacto que se pudo efectivamente esperar de los datos abiertos.

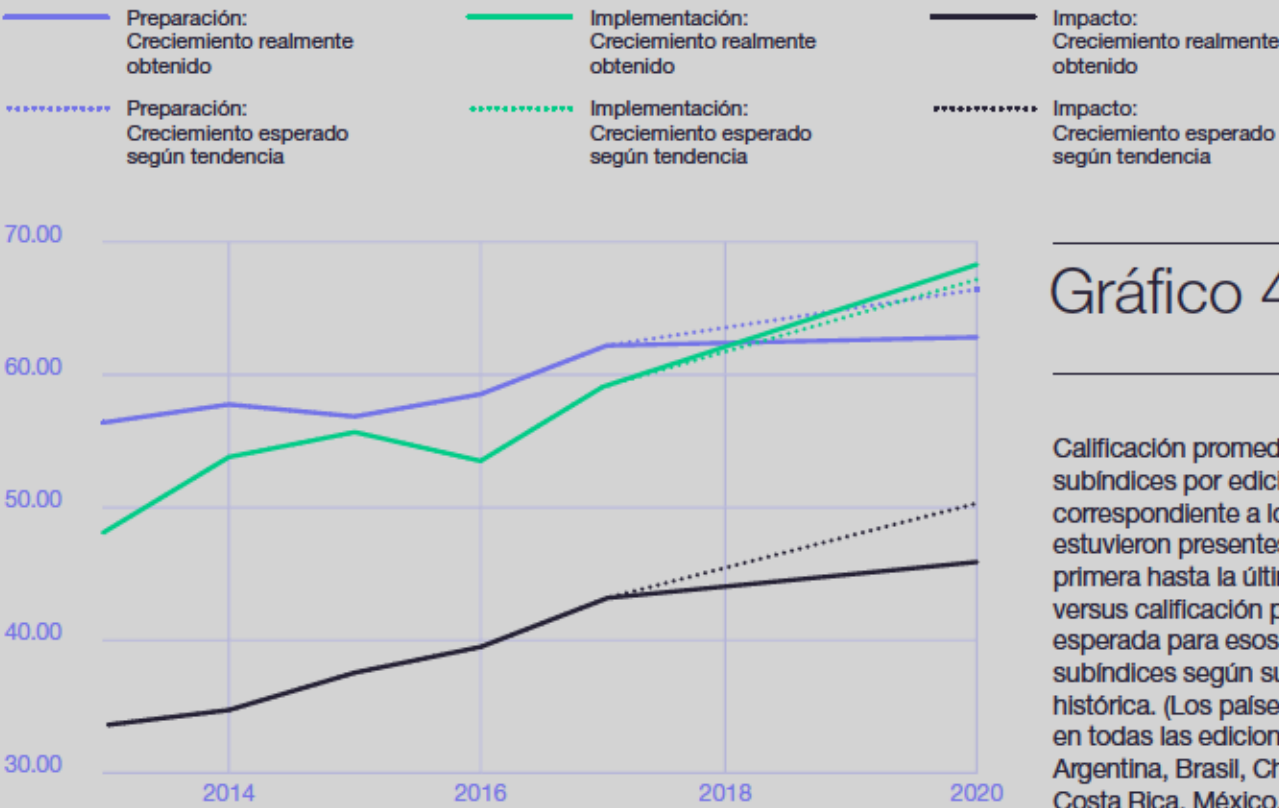
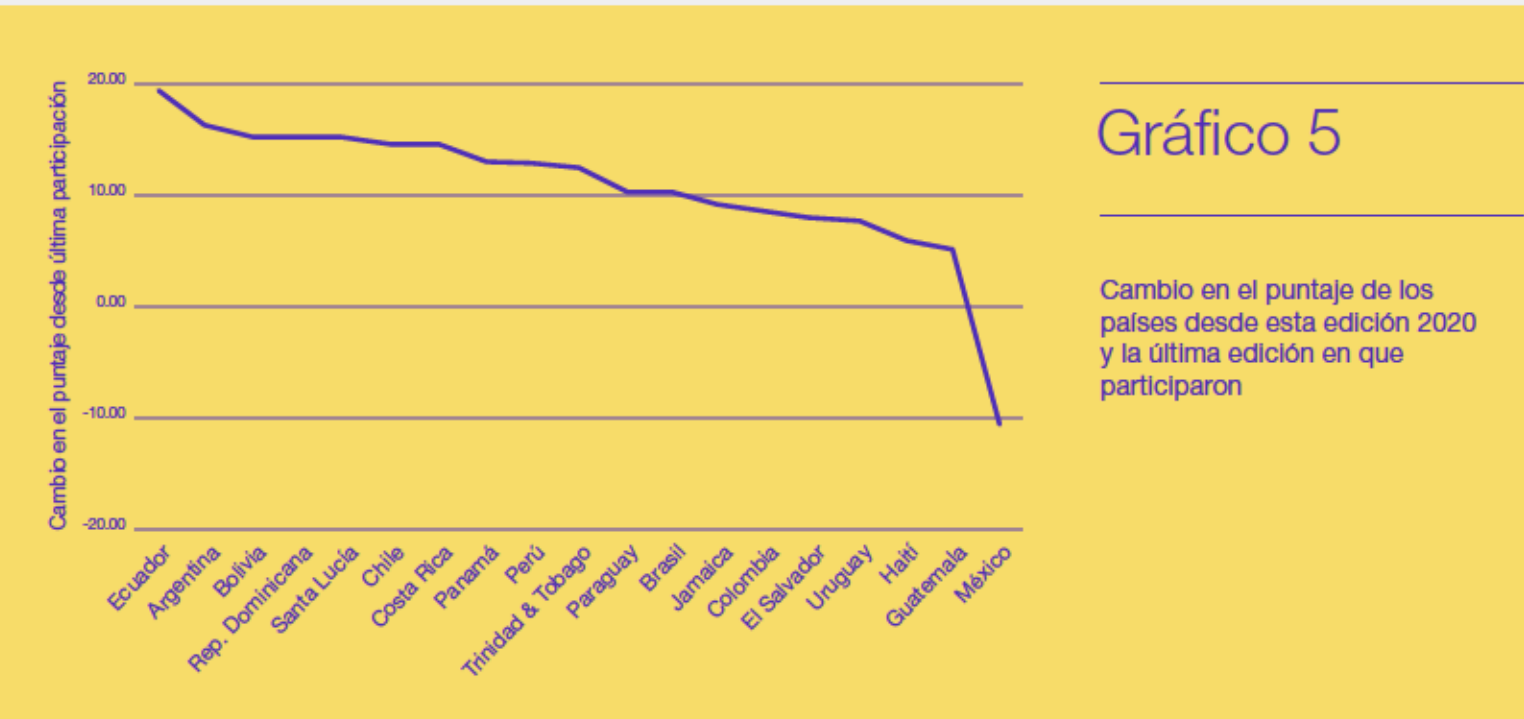


Gráfico 4

Calificación promedio de los 3 subíndices por edición correspondiente a los países que estuvieron presentes desde la primera hasta la última medición, versus calificación promedio esperada para esos mismos subíndices según su tendencia histórica. (Los países presentes en todas las ediciones fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay).

En esta evaluación, el liderazgo de la región pertenece a Uruguay, seguido muy de cerca por Argentina y, a un poco más de distancia, se encuentran Colombia y Brasil. Tanto Ecuador como Argentina son los países que presentan la variación más importante desde la última medición en que participaron (ver gráfico 5). En el caso argentino, esto se explica por la fuerte inversión que realizó en esta agenda la pasada administración, así como por la decisión de continuar, parcialmente, con la misma por parte de la actual administración en ese país. En Ecuador, se ha dado impulso a esta agenda en los últimos años, como se ha demostrado con la activación de los planes de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto y la co-organización del evento anual Abrelatam/Condatos en 2019. Asimismo, la mayoría de los países del Caribe han subido en sus calificaciones, con República Dominicana a la cabeza. También, varios países en Centroamérica presentan mejoras.



El siguiente cuadro (cuadro 1) muestra el ranking y la calificación del Barómetro obtenida por todos los países en esta edición en comparación con la calificación obtenida en ediciones anteriores.

Ranking 2020	País	2020	2017	2016	2015	2014	2013
1	Uruguay	63.55	56.00	50.00	51.00	44.00	33.00
2	Argentina	63.14	47.00	36.00	26.00	34.00	33.00
3	Colombia	60.47	52.00	44.00	41.00	31.00	27.00
4	Brasil	60.20	50.00	47.00	52.00	46.00	35.00
5	México	58.48	69.00	58.00	51.00	44.00	36.00
6	Chile	54.44	40.00	41.00	40.00	51.00	38.00
7	Costa Rica	45.44	31.00	20.00	29.00	30.00	30.00
8	Rep. Dominicana	45.10	Nd	30.00	Nd	Nd	Nd
9	Perú	44.81	Nd	32.00	29.00	35.00	23.00
10	Paraguay	44.24	34.00	27.00	19.00	Nd	Nd

Cuadro 1

Ranking y calificaciones del Barómetro obtenidas en las distintas ediciones

¹⁰ Las siglas “Nd” significa “No disponible”. Son utilizadas para indicar los casos en que un país en particular no estuvo presente en la respectiva edición del Barómetro.

Ranking 2020	País	2020	2017	2016	2015	2014	2013
11	Panamá	42.99	30.00	20.00	Nd	Nd	Nd
12	Ecuador	42.31	Nd	23.00	30.00	32.00	23.00
13	Bolivia	41.17	Nd	26.00	Nd	Nd	Nd
14	Jamaica	41.09	Nd	32.00	22.00	25.00	23.00
15	Honduras	37.28	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
16	Trinidad & Tobago	33.33	Nd	21.00	Nd	Nd	Nd
17	Guatemala	31.06	26.00	24.00	Nd	Nd	Nd
18	Santa Lucía	29.04	Nd	14.00	14.00	Nd	Nd
19	Guyana	25.02	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
20	El Salvador	24.84	Nd	17.00	Nd	Nd	Nd
21	Bahamas	24.26	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
22	Belice	22.24	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
23	Haití	17.83	Nd	12.00	7.00	6.00	Nd
24	Nicaragua	16.79	Nd	Ndt	Nd	Nd	Nd

Cuadro 1

Ranking y calificaciones del Barómetro obtenidas en las distintas ediciones

Como se indica en la metodología, el Barómetro mide la **preparación, implementación e impacto** de los datos abiertos. Considerando únicamente los países que han estado presentes en todas las ediciones del Barómetro, el gráfico 6 muestra los resultados históricos de la región para cada subíndice. El lento crecimiento de la preparación se vuelve evidente por la calificación entre la última y presente edición, así como por el comparativo con la dimensión de implementación.

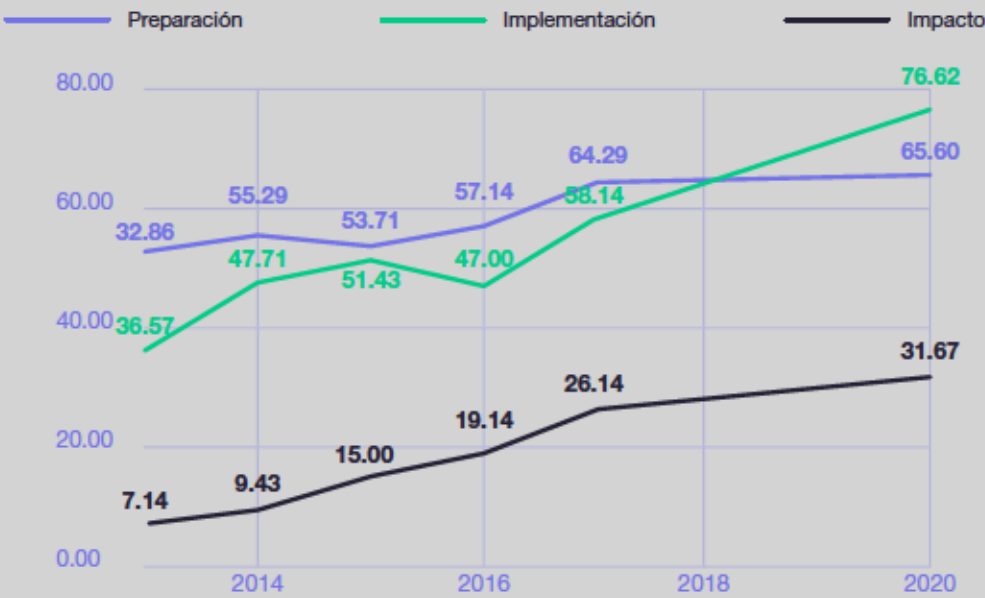


Gráfico 6

Resultados históricos de la región para los tres subíndices del Barómetro

En la **preparación**, solo el componente de ciudadanos y derechos civiles muestra una calificación superior a la de los otros componentes. Las políticas gubernamentales, la acción del gobierno y los emprendedores y empresas muestran un promedio similar de aproximadamente 8 puntos por debajo del primer componente. El gráfico 7 contiene la calificación promedio de todos los países para los cuatro componentes de preparación. Los temas que requieren del pleno liderazgo de los gobiernos son los que muestran las mayores debilidades de esta dimensión.

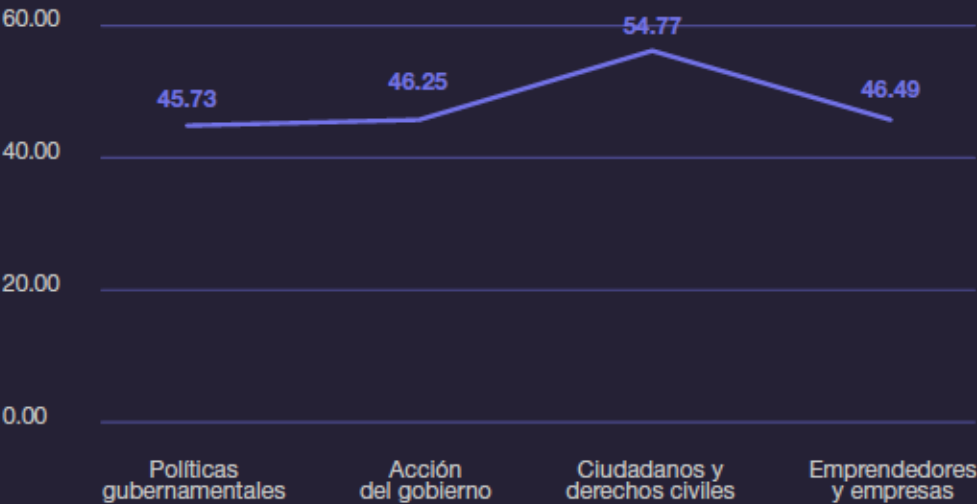


Gráfico 7

Resultados de la región en los componentes del subíndice de preparación

En relación a la **implementación**, pese a ser el subíndice con los mejores resultados, cuando se observa la disponibilidad y calidad de las diferentes categorías de datos se puede reconocer que existen debilidades consistentes en toda la región en algunos datasets, por ejemplo la propiedad de la tierra, el registro de las compañías y el transporte (gráfico 8). Además, el cluster de datasets asociados a la política social, aquellos que son útiles para planificar, entregar y evaluar políticas sociales, así como para contribuir a una mayor inclusión y empoderamiento, muestra una calificación considerablemente inferior a los clusters de innovación y de rendición de cuentas.

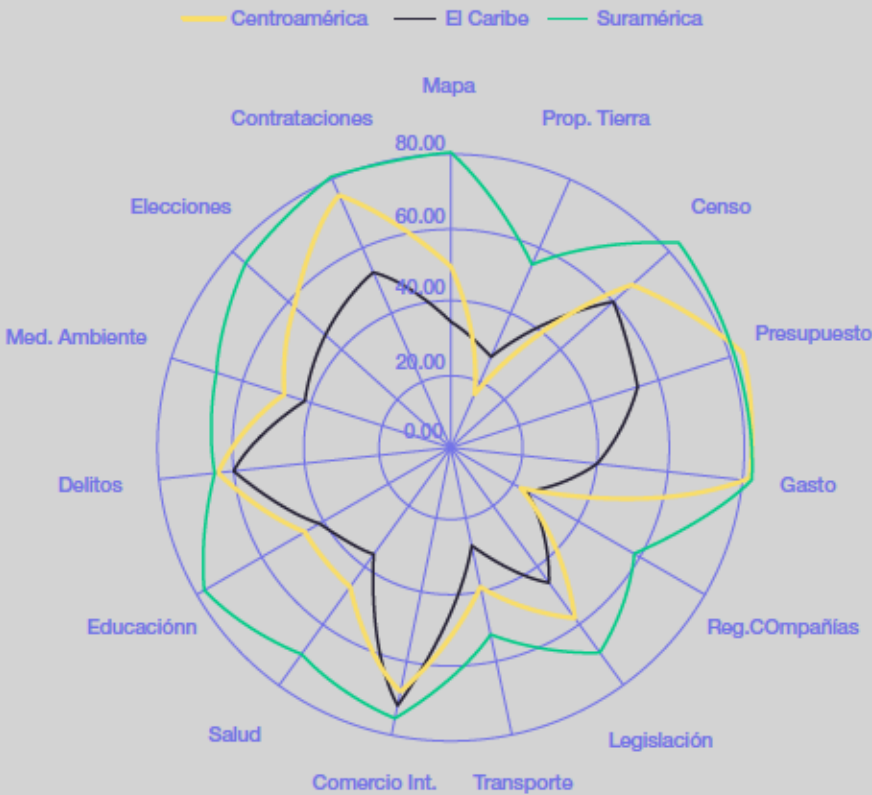


Gráfico 8

Resultados por subregión para cada una de las categorías de datos del subíndice de Implementación

De igual forma, el **impacto** de los datos, si bien ha estado aumentando sostenidamente en los casos de los países que se encuentran en los puestos más altos, en líneas generales, este crecimiento está muy lejos de ser óptimo. Es decir, a pesar de algunos incrementos en esta medición, se tratan de resultados magros en la escala del barómetro. La evidencia de impacto sigue siendo limitada en América Latina, como se pone en evidencia en el gráfico 9.

Aún más, unas de las limitaciones metodológicas de las actuales mediciones es la omisión de aspectos vinculados con las inclusión y diversidad, los bajos niveles de impacto social demostrarían lo poco avanzado de la agenda en términos de inclusión de grupos marginados.

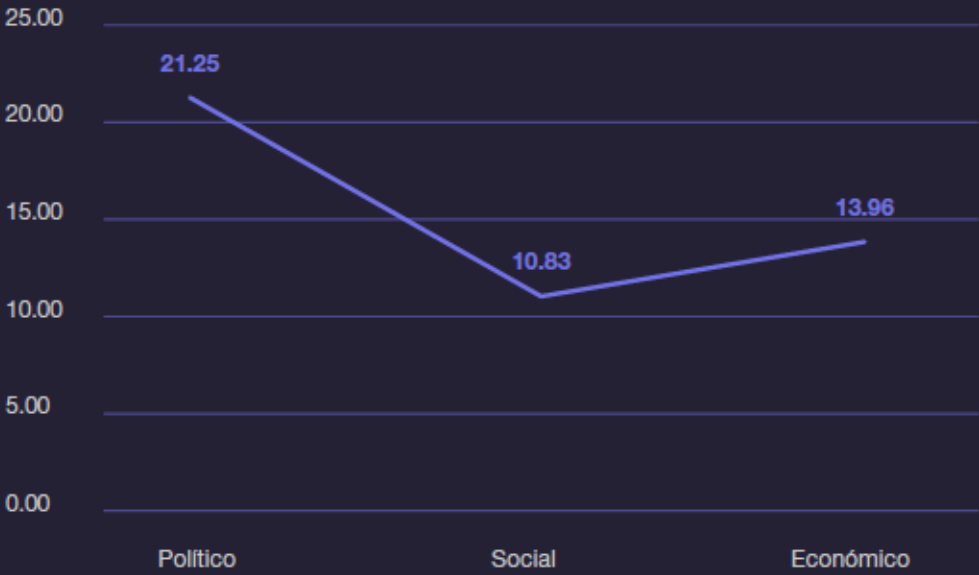


Gráfico 9

Resultados de la región en los componentes del subíndice de Impacto

En resumen la región ha mejorado marginalmente en la mayoría de las áreas. Es decir, salvo un país, México, en general no han habido retrocesos pero tampoco avances sustanciales.

Mejoras marginales en una región estancada

04

Los resultados presentados en la sección anterior permiten profundizar en el análisis de la situación de América Latina, identificando algunas tendencias en la región.

Es necesario replantear la política de apertura de datos

Jorge Florez

El Barómetro de Datos Abiertos 2020 muestra que Colombia ha avanzado en consolidar las políticas públicas de datos abiertos y fortalecer la implementación de dichas políticas. Así mismo, muestra que el país aún enfrenta desafíos relevantes para facilitar que agencias de gobierno, sociedad civil y sector privado utilicen los datos para generar impacto político, social y económico. Estos resultados reconocen los esfuerzos del gobierno colombiano y brindan una oportunidad para reflexionar sobre la necesidad de ajustes en las prioridades de política y la regulación para contribuir a la generación de impacto a través del uso de datos.

En materia de logros, Colombia mantiene una posición de liderazgo alcanzando el tercer lugar regional gracias a una amplia mejora en la implementación de apertura de datos y mejoras menores en la preparación e impacto. El país ha consolidado su preparación para la apertura a través de la promoción del uso de datos por emprendedores, el mantenimiento de garantías para la participación de la sociedad civil y el aumento de iniciativas de datos lideradas por gobiernos subnacionales.

Así mismo, la publicación de conjuntos de datos para la política social y la innovación ha mejorado. Los conjuntos de datos en estas categorías muestran un mayor avance en las estadísticas ambientales (60 puntos), los datos sobre crímenes (30 puntos), y un menor avance en los datos de contrataciones públicas, comercio internacional, mapas y propiedad de la tierra (20 puntos en cada uno). Los conjuntos de datos en estas áreas alcanzan puntajes superiores a 80, apertura solo opacada por la baja disponibilidad de datos sobre transporte público.

Estos resultados evidencian que el gobierno Colombiano tiene capacidad para mejorar la apertura de datos, promover el uso de estos y generar garantías para el reuso por el sector privado y la sociedad civil. Ahora bien, hay resultados en el barómetro que encienden alarmas sobre la apertura de datos útiles para la rendición de cuentas y que llaman a repensar las estrategias gubernamentales para proveer el acompañamiento y condiciones necesarias para que el reuso de datos genere impactos positivos en el desarrollo del país.

La publicación de datos para la rendición de cuentas experimentó retrocesos relevantes. Aunque el país mejoró en 90 puntos la apertura de la información sobre el gasto público, esta es una excepción. Los demás conjuntos en esta área vieron avances menores y retrocesos importantes. Los datos sobre legislación y elecciones alcanzan solo niveles medios de apertura (65 y 70 puntos respectivamente), mientras que los datos sobre registro de compañías y presupuesto público han retrocedido de modo importante en sus niveles de apertura (35 y 40 puntos respectivamente). A pesar de que la información sobre presupuestos y registro de compañías es clave para luchar contra la corrupción y brindar oportunidades para la incidencia ciudadana en la distribución y uso efectivo de recursos públicos, el barómetro identifica que en 2020 estos datos no están disponibles en formatos abiertos, no cuentan con licencias abiertas y son difíciles de encontrar aún para audiencias expertas.

El poco avance y retroceso en los conjuntos de datos para la rendición de cuentas lleva a cuestionar la voluntad política del gobierno para luchar contra la corrupción y brindar oportunidades para la participación ciudadana en los asuntos públicos. Es notable que a pesar del liderazgo regional de Colombia, el país tiene el menor nivel de apertura de su presupuesto y se ubica de 15, sobre 24, en la publicación del registro de compañías.

Finalmente, en 2020 la política gubernamental de apertura retrocedió y el impacto no muestra mejoras significativas a pesar de los avances en la implementación y preparación. Es relevante que la priorización de apertura de datos para la innovación y la política social no ha llevado a un mayor impacto social y económico, mientras que la sociedad civil y los medios han encontrado estrategias para alcanzar impacto político a pesar de los retrocesos de la apertura de datos para la rendición de cuentas.

Estos resultados son una invitación a generar un diálogo amplio sobre los éxitos, fracasos y lecciones aprendidas en torno a la apertura y reuso de datos abiertos en el país, con énfasis en las acciones necesarias para continuar avanzando y evitar retrocesos. Algunos temas relevantes a considerar en esta revisión de la política y regulación son:

- ¿Qué factores han permitido el impacto político a pesar de las limitaciones en la apertura de datos? y ¿cómo pueden estos factores ser utilizados para avanzar en el impacto económico y social?
- ¿Qué factores limitan el reuso de datos y qué estrategias pueden ser más efectivas para abordarlos?
- ¿Qué estrategias pueden ser utilizadas para sostener y aumentar la voluntad política alrededor de la publicación y reuso de datos abiertos?
- ¿Cómo pueden aprovecharse los procesos de diálogo y colaboración existentes, como planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto y participación en la Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestal, para identificar y abordar desafíos específicos en la política y legislación?

Grandes saltos y mejoras marginales

En general, los países líderes de la región han mejorado sus puntajes, notoriamente en implementación y en menor medida en preparación e impacto (ver cuadro 2). Esto se debe, probablemente, a que en términos de preparación muchos países, sobre todo los que lideran el ranking, ya habían hecho adelantos años atrás. Pese a eso, los puntajes obtenidos en esta última dimensión muestran que todavía hay un margen muy amplio de mejora.

Aún en las dimensiones de implementación e impacto, las mejoras han sido marginales y revelan una atención e inversión limitada que ha tenido la agenda de datos abiertos en los últimos años. La mayoría de los programas o proyectos de la región son sostenidos por equipos pequeños, con otros roles a cumplir y, en general, con difíciles tareas dentro de la administración. Por un lado, algunos equipos deben lidiar con la demanda ciudadana, conseguir los datos dentro de la administración, limpiarlos y luego ponerlos a disposición. Es decir, en muchos casos, deben ejercer rectoría sobre los procesos que otros organismos llevan adelante, con pocos recursos. En otros casos, se le suma la debilidad de las entidades a cargo de esta agenda, cuando no necesariamente centralizan estas actividades.

Por otro lado, hay países que al invertir recientemente en sus políticas de datos, han mejorado su posicionamiento. Este es el caso de Argentina, quien en los últimos 4 años ha realizado mejoras significativas en las tres dimensiones de medición. De todos modos cabe aclarar que este ejercicio logra capturar lo hecho hasta inicios del 2020, más que la situación actual y hacia el futuro. Lo mismo acontece con países como Ecuador (país ha registrado la mayor mejora en su posición), como ya se ha mencionado. En general, estas mejoras también pueden ser explicadas, parcialmente, por el trabajo de entidades de cooperación internacional y bancos de desarrollo que han contribuido con expertise técnica y recursos al avance en estos países.

Ranking 2020	País	2020	2017	2016	2015	2014	2013
1	Colombia	74.08	69.00	64.00	57.00	50.00	46.00
2	Uruguay	73.32	71.00	67.00	61.00	61.00	55.00
3	Argentina	69.10	66.00	55.00	44.00	48.00	51.00
4	México	62.12	79.00	73.00	62.00	60.00	49.00
5	Ecuador	61.61	Nd	37.00	38.00	40.00	42.00
6	Brasil	61.61	63.00	60.00	55.00	58.00	61.00
7	Chile	61.00	54.00	56.00	56.00	60.00	60.00
8	Panamá	59.65	47.00	40.00	Nd	Nd	Nd
9	Perú	59.44	Nd	46.00	42.00	43.00	42.00
10	Costa Rica	58.00	48.00	25.00	41.00	50.00	48.00
11	Rep. Dominicana	55.31	Nd	43.00	Nd	Nd	Nd
12	Bolivia	46.51	Nd	35.00	Nd	Nd	Nd
13	Paraguay	45.72	41.00	37.00	32.00	Nd	Nd
14	Honduras	45.16	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
15	Guatemala	44.17	36.00	34.00	Nd	Nd	Nd
16	Jamaica	41.94	Nd	41.00	35.00	39.00	37.00
17	Santa Lucía	39.80	Nd	26.00	20.00	Nd	Nd
18	Trinidad & Tobago	39.64	Nd	37.00	Nd	Nd	Nd
19	Bahamas	32.44	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
20	Guyana	30.72	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
21	El Salvador	27.86	Nd	24.00	Nd	Nd	Nd
22	Belice	27.37	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
23	Haití	23.16	Nd	22.00	12.00	12.00	Nd
24	Nicaragua	19.72	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd

Cuadro 2

Ranking por subíndices y cali caciones históricas para cada subíndice

Preparación

Ranking 2020	País	2020	2017	2016	2015	2014	2013
1	Brasil	87.33	56.00	52.00	76.00	61.00	32.00
2	Uruguay	82.33	70.00	60.00	64.00	50.00	35.00
3	Chile	75.67	55.00	54.00	51.00	70.00	40.00
4	Colombia	75.67	60.00	42.00	48.00	31.00	31.00
5	Argentina	75.33	56.00	36.00	25.00	37.00	37.00
6	México	73.33	67.00	55.00	56.00	52.00	45.00
7	Perú	68.33	Nd	38.00	42.00	48.00	24.00
8	Panamá	67.67	42.00	18.00	Nd	Nd	Nd
9	Costa Rica	66.67	43.00	30.00	40.00	33.00	36.00
10	Paraguay	60.33	45.00	34.00	21.00	Nd	Nd
11	Ecuador	60.33	Nd	29.00	43.00	43.00	24.00
12	Bolivia	58.67	Nd	36.00	Nd	Nd	Nd
13	Rep. Dominicana	58.33	Nd	33.00	Nd	Nd	Nd
14	Jamaica	54.67	Nd	36.00	19.00	28.00	27.00
15	Honduras	50.00	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
16	Guatemala	49.00	37.00	31.00	Nd	Nd	Nd
17	Trinidad & Tobago	48.67	Nd	16.00	Nd	Nd	Nd
18	El Salvador	46.67	Nd	23.00	Nd	Nd	Nd
19	Guyana	42.67	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
20	Santa Lucía	42.33	Nd	15.00	19.00	Nd	Nd
21	Belice	37.67	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
22	Bahamas	37.00	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
23	Nicaragua	30.67	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
24	Haití	30.33	Nd	11.00	7.00	7.00	Nd

Cuadro 2

Ranking por subíndices y cali caciones históricas para cada subíndice

Implementación

Ranking 2020	País	2020	2017	2016	2015	2014	2013
1	Argentina	45.00	20.00	13.00	7.00	13.00	8.00
2	México	40.00	62.00	43.00	33.00	13.00	5.00
3	Uruguay	35.00	28.00	18.00	23.00	15.00	8.00
4	Colombia	31.67	28.00	22.00	13.00	12.00	2.00
5	Brasil	31.67	30.00	27.00	20.00	5.00	15.00
6	Chile	26.67	12.00	8.00	7.00	5.00	12.00
7	Paraguay	26.67	15.00	8.00	3.00	Nd	Nd
8	Jamaica	26.67	Nd	17.00	12.00	5.00	2.00
9	Rep. Dominicana	21.67	Nd	12.00	Nd	Nd	Nd
10	Bolivia	18.33	Nd	5.00	Nd	Nd	Nd
11	Honduras	16.67	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
12	Costa Rica	11.67	3.00	3.00	2.00	3.00	0.00
13	Trinidad & Tobago	11.67	Nd	7.00	Nd	Nd	Nd
14	Perú	6.67	Nd	7.00	0.00	0.00	3.00
15	Ecuador	5.00	Nd	0.00	5.00	3.00	2.00
16	Santa Lucía	5.00	Nd	0.00	2.00	Nd	Nd
17	Bahamas	3.33	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
18	Panamá	1.67	0.00	0.00	Nd	Nd	Nd
19	Guyana	1.67	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
20	Belice	1.67	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
21	Guatemala	0.00	5.00	5.00	Nd	Nd	Nd
22	El Salvador	0.00	Nd	2.00	Nd	Nd	Nd
23	Haití	0.00	Nd	0.00	0.00	0.00	Nd
24	Nicaragua	0.00	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd

Cuadro 2

Ranking por subíndices y cali caciones históricas para cada subíndice

Impacto

Argentina: Logros, alarmas y un largo camino a recorrer

Romina Colman

“Se hizo mucho, pero hay que profundizar la política de datos abiertos”. Esta frase podría ser un buen resumen de los resultados que obtuvo la Argentina en la primera edición latinoamericana del Barómetro de Datos Abiertos. La medición posiciona a este país en el segundo lugar en el ranking de la región y esto es, sin lugar a dudas, una noticia muy alentadora y para festejar.

Al igual que en 2017, para las 15 áreas temáticas evaluadas existen datos gubernamentales que le permiten a las organizaciones de la sociedad civil, activistas, periodistas y a la ciudadanía en general, acceder a la información sobre el presupuesto nacional, las compras públicas, salud y educación, entre otros aspectos. Sin embargo, una mirada detallada de los resultados también enciende algunas alarmas. Alertas que deberían preocuparnos, pero que también podrían servir como insumo para diseñar una agenda de trabajo estratégica que ayude a enfrentar los desafíos.

Uno de estos puntos es la actualización de los datasets. Si bien es cierto que hay una mejora en relación a algunos conjuntos evaluados en 2017, casi la mitad de ellos no cuenta con información clara que indique la frecuencia de su publicación o están desactualizados. Este es el caso de datasets claves como aquellos relacionados con el desempeño del sector de salud, la educación y los contratos públicos.

Contar con datos que no estén actualizados es casi tan grave como no tenerlos. Quienes los utilizan necesitan que los conjuntos de datos estén al día para ver y analizar aquello que hoy es problemático y requiere de acciones rápidas y/o concretas. En palabras más sencillas: ¿cómo podemos ir o tomar decisiones en temas de abandono escolar o medioambiente si la información se procesa tarde o es demasiado vieja para conocer el panorama actual?

Los problemas de actualización ya aparecían como un desafío en 2017, pero su presencia en esta medición muestra que es un punto que persiste. Además, algunos conjuntos de datos que estaban actualizados dejaron de estarlo. Esto podría ser un indicador de que la política de datos abiertos aún no está consolidada y es sensible a los cambios de gobierno y a los movimientos de funcionarios. Por eso, a la voluntad política nunca hay que dejarla sola: el trabajo de funcionarios comprometidos debe estar acompañado de normativas que aseguren y sostengan los procesos en el tiempo.

Los resultados reflejan también una consolidación de los aspectos que ya se mostraban como alentadores en la edición anterior. Con excepción de 3 casos, los datasets evaluados se localizaron de manera sencilla a través de las búsquedas en internet, lo que podría ser un indicio de que los datos abiertos se están publicando usando un lenguaje más coloquial y cercano al ciudadano. Ya no es necesario hacer gran cantidad de clics ni un gran número de búsquedas hasta dar con la información en formatos abiertos. Por ejemplo: al escribir “presupuesto argentina”

entre los primeros resultados aparece la página de “presupuesto abierto”. Este acceso más fácil tiene un impacto positivo en el ecosistema de datos abiertos. Si los datasets se encuentran de manera sencilla y rápida, los pedidos de acceso a la información se reducen.

Sin embargo, cuando leamos el barómetro, no tenemos que olvidar que la evaluación es una foto de un momento en particular que recoge una serie de esfuerzos - o ausencia de los mismos- de etapas anteriores. Todos ellos, acciones que tienen efectos a corto y mediano plazo. Por eso, la mejora de 16 puntos en la calificación de la Argentina en el ranking está estrechamente relacionada a las medidas que se tomaron durante los años previos - 2018 y 2019 - y para llevar a la práctica el decreto 117/2016, que [jó la Política de Datos Abiertos de la Argentina](#). Por ejemplo, para ayudar a los organismos del Estado en los procesos de apertura, desde el área de Datos se redactaron varias guías que explicaban de manera detallada y, paso a paso, cómo publicar y abrir la información. Además de los compromisos asumidos por la Argentina en planes de acción de la Alianza para el Gobierno (AGA) y de las reuniones con la comunidad de datos que fueron proporcionando feedback y sugerencias para mejorar las políticas.

Estos elementos tuvieron un impacto significativo que se ve reflejado en la medición de la Argentina. Ejemplo de ello es la implementación de estándares y elementos comunes que permiten la interoperabilidad de los conjuntos de datos que se publicaban. [Una mejora clave que ahorra costos de desarrollo](#), facilita la colaboración entre organismos y el trabajo de la comunidad de los datos. En este sentido, mientras que en 2017, ninguno de los conjuntos de datos analizados contaba con elementos que permitieran la comparación entre sí, en esta edición solo los contratos públicos y los datos sobre la tierra carecen de estos identificadores.

A pesar de esto, hay otros patrones de alerta. La información medioambiental y de la propiedad de la tierra son dos grandes alarmas. En ambos casos, si bien existen datos, no están actualizados, no son fáciles de encontrar y no se encuentran en un formato que permita su monitoreo y análisis. También se necesita trabajar para que el impacto de la apertura y uso de los datos sea aún mayor. En este sentido, el trabajo y la colaboración con el sector privado debe fortalecerse.

El puntaje de la Argentina es un gran motivo de festejo, pero no debemos olvidar que estos resultados podrían no ser los mismos en la próxima evaluación si el esfuerzo para empujar la agenda no es constante. Es un momento clave para que gobiernos y funcionarios transformen la apertura en una política de Estado y, como tal, que esta sea sostenible en el tiempo. Este camino es el único posible para que las alarmas del barómetro terminen siendo solo eso. En definitiva, se trata de definir acciones estratégicas y concretas que muestren que la agenda de datos de la Argentina llegó para quedarse.

Cabe señalar que uno de los puntos más claros en esta evaluación de la región se relaciona con los bajos puntajes que reciben, si bien en diferentes rangos, las variables relacionadas con el impacto de la apertura de datos (ver gráfico 10). Esta categoría se divide en Impacto político, Impacto social e Impacto económico. Este último evalúa en qué medida los datos abiertos han tenido una notable influencia positiva en la economía y en qué medida hay emprendedores que utilizan con éxito los datos abiertos para construir nuevos negocios en el país. En este tema se registra una clara diferencia, previamente analizada en el [State of Open Data](#), entre el Caribe y Latinoamérica. En el caso del Caribe, el sector privado es el que más influye en la generación de valor de los datos, mientras que en Latinoamérica las agendas de transparencia y rendición de cuentas son claramente el eje del uso de los datos públicos.



Gráfico 10

Resultados de los componentes de impacto por subregión

Una región a mitad de tabla

A pesar de que la región ha mejorado en general su performance, la mayoría de los resultados revelan que la misma se encuentra en el sector cercano a la mitad de tabla (ver cuadro 3). Considerando que la escala va de 0 a 100 puntos, el promedio de los países latinoamericanos y caribeños que es de 40.38 (36.7 para Centroamérica- a pesar de que se incluye a México, en esta subdivisión, por motivos de agrupamiento; 52.71 para Sudamérica y 29.74 para el Caribe), posiciona a la región lejos de los líderes globales en la anterior medición, Canadá y el Reino Unido (76). Aún más, los líderes regionales no superan los 64 puntos (Uruguay 63.55, por ejemplo), lo cual indica que la inversión en la agenda ha sido en el mejor de los casos, limitada.

Ranking	Centroamérica	ODB 2020	Ranking	El Caribe	ODB 2020	Ranking	Suramérica	ODB 2020
1	México	58.48	1	República Dominicana	45.10	1	Uruguay	63.55
2	Costa Rica	45.44	2	Jamaica	41.09	2	Argentina	63.14
3	Panamá	42.99	3	Trinidad & Tobago	33.33	3	Colombia	60.47
4	Honduras	37.28	4	Santa Lucía	29.04	4	Brasil	60.20
5	Guatemala	31.06	5	Guyana	25.02	5	Chile	54.44
6	El Salvador	24.84	6	Bahamas	24.26	6	Perú	44.81
7	Nicaragua	16.79	7	Belice	22.24	7	Paraguay	44.24
			8	Haití	17.83	8	Ecuador	42.31
						9	Bolivia	41.17

Cuadro 3

Ranking por subregiones

Por otro lado, países que eran percibidos como líderes han perdido ese liderazgo debido a la discontinuidad de sus políticas o recursos para las mismas, como ha sido el caso de México, país que ha experimentado una caída en el barómetro, principalmente si se la compara con la Leaders’ Edition de 2017. Los márgenes entre los líderes y los que se encuentran en las últimas posiciones se van achicando y las posiciones parecen, cada vez más, moverse hacia el centro de la tabla. Es decir, los que estaban en la parte inferior, mejoraron (junto con un aumento en la popularidad del campo de los datos abiertos) y los que lideran el ranking no están llegando a posiciones muy altas en la tabla (64 de 100 es la posición más alta). En general, la región se encuentra en un lugar donde si bien exhibe potencial para crecer, existen limitantes estructurales o políticas para el avance en esta área. (Ver cuadro 1)

México: La apertura en un momento crítico

Juan Manuel Casanueva

México es de los países de América Latina con una constante evolución en su agenda de apertura de datos. Desde 2010, grupos de comunidades de sociedad civil, tecnología y periodismo han sido permanentes promotores de la apertura y uso de datos públicos. A partir de 2014, con el inicio de la Política Nacional de Datos Abiertos, la agenda creó un portal de datos abiertos nacional datos.gob.mx e impulsó una coordinación entre dependencias para la publicación de datos abiertos en sectores estratégicos. A través de los años, instituciones públicas como el INEGI, el CONEVAL y la Secretaría de Hacienda han realizado esfuerzos institucionales para establecer espacios digitales de datos abiertos como salida de la información pública nacional.

El Barómetro 2020 describe con preocupación la falta de continuidad de la agenda nacional de datos abiertos derivada de la transición gubernamental del 2018, en específico, en los rubros de políticas gubernamentales y las acciones del gobierno Federal. La política nacional de datos abiertos del gobierno de México en 2020 se encuentra en riesgo ante el cambio de enfoque por parte de la [Coordinación de Estrategia Digital Nacional](#) cuyos programas se enfocaron dejaron de lado la apertura de datos para priorizar la política de compras de TIC, el aprovechamiento de la infraestructura tecnológica y el gobierno electrónico. A pesar de la ausencia de una agenda nacional, existe continuidad institucional en la apertura de datos de la estadística nacional y la transparencia presupuestaria, entre otras instituciones clave a nivel nacional que mantienen la apertura en temáticas esenciales del país.

Dentro de la actual administración, algunas dependencias gubernamentales han puesto en marcha iniciativas ambiciosas de apertura y uso de datos como base para la toma de definición de políticas públicas. Destacan las iniciativas [DataMéxico](#) de la Secretaría de Economía y el [portal de datos abiertos sobre COVID](#) de la Secretaría de Salud y CONACYT. DataMéxico es una plataforma para la exploración, visualización y descarga de datos de la economía mexicana. Por su parte, la plataforma de seguimiento nacional a la atención de la pandemia provocada por COVID19 en México cuenta con apartados de apertura de datos en torno a casos y ocupación hospitalaria.

A nivel local, aún son pocos los gobiernos con agendas de datos abiertos siendo el nivel municipal el espacio público más cerrado en materia de transparencia de información pública. Si bien hay pocas ciudades con agendas ambiciosas en la apertura de datos, aún no es una prioridad para las autoridades locales la publicación de datos abiertos así como el desarrollo de políticas públicas con base en evidencia. No obstante, existe creciente demanda e interés en el fortalecimiento de capacidades de funcionarios públicos en materia de uso y apertura de datos.

A pesar de la variabilidad en las políticas públicas de datos abiertos, las comunidades usuarias de datos cada vez son más activas y diversas. Tanto desde sociedad civil, periodismo y ciencia de datos cada vez hay más proyectos ambiciosos basados en datos abiertos buscando generar impacto social. Las comunidades técnicas también se han diversificado a medida que más especialistas se involucran en la agenda de datos abiertos. Más aún, en temas de interés nacional, especialistas de datos son críticas ante la falta de apertura y calidad de datos públicos manteniendo una exigencia cívica continua. Ejemplo de ello está presente con los datos de salud pública en contexto COVID, contrataciones públicas, derechos humanos, seguridad y violencia en contra de la mujer.

La agenda de datos abiertos en México en el 2020 está en un momento crítico en donde el gobierno federal tiene la oportunidad de apalancar los avances institucionales pasadas y la madurez de las comunidades usuarias si asume la apertura como una prioridad e implementa una agenda coordinada entre las dependencias de gobierno. El lograr retomar esta agenda podría ser clave para sustentar acciones en necesidades prioritarias para el país tales como salud, seguridad, género, derechos humanos, pobreza y anticorrupción. De lo contrario, fuera de selectos esfuerzos institucionales y liderazgos desde la administración pública, se seguirá retrocediendo en las siguientes evaluaciones del Barómetro y desaprovechando el potencial de los datos abiertos para generar impacto social y económico.

Vivir de rentas sin un futuro claro

En general, la región se encuentra en una posición en la cual puede sostener su situación en base a sus esfuerzos anteriores. Muchos de los resultados que se evidencian en esta edición son el reflejo de los años de inversión en infraestructura y políticas de datos, sobre todo en los países líderes en la región, más que una foto del énfasis actual en la agenda. Con inversiones que permitan sostener la actual infraestructura de datos es posible que una futura medición muestre una relativa estabilidad. Pero eso es notoriamente insuficiente si lo que se pretende es una región liderando o avanzando en mayor apertura. Esta situación, actual y futura, tiene implicaciones fuertes en transparencia y valor social o económico de los datos. Si los Estados no proveen datos públicos de calidad varios sectores de la economía y sociedad no pueden acceder a datos con los cuales pueden crear valor.

¿Qué nos dice el Barómetro sobre Brasil?

Gisele Craveiro

La evolución de Brasil en el Open Data Barometer es un reflejo del avance en el marco legal y en la implementación de la política de datos abiertos en el país. En este sentido, es importante resaltar la aprobación de la ley *General de Protección de Datos Personales (LGPD)*, la existencia de compromisos de apertura de datos o la promoción en los últimos planes de acción del país en el *Open Government Partnership*. De acuerdo con lo observado hasta abril del presente año (2020), se debe destacar la oferta de datos gubernamentales en formato abierto sobre diversos temas.

A pesar de los avances, la situación del país podría ser mucho mejor, si no hubiese presentado un estancamiento desde el 2018, mientras que, en otros aspectos, se dio un retroceso que afectó mantener y expandir los esfuerzos. Los principales puntos, hacen referencia a los recursos destinados al mantenimiento del portal de datos abiertos y a la gobernanza de la política nacional de datos abiertos en relación con la participación social.

Desde la creación de la *Infraestructura Nacional de Datos Abiertos (INDA)* en 2012, el desaparecido *Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión*, el cual lideró la implementación en el gobierno federal brasileño hasta el 2018, ya que, en el 2019, el decreto 9.903 dio esta responsabilidad a la *Contraloría General de la Unión (CGU)*, la cual ha sido protagonista en relación con la política de gobierno abierto, además de ser el principal interlocutor del gobierno con el *Open Government Partnership*, lo que sin duda ha sido un aspecto positivo. Sin embargo, se cuestiona si la capacidad tecnológica de la CGU es suficiente para llevar a cabo el mantenimiento de las iniciativas de apertura de datos con las administraciones públicas, así como los recursos que se destinan para la implementación de la política de datos abiertos, debido a la inconstancia del portal de datos abiertos, ya que no publican recursos, y en otros casos, permanece temporalmente suspendido.

En la edición de 2020, el país abordó significativamente la dimensión de la implementación en un escenario pre pandémico. Se espera que el país continúe creciendo en este sentido, a pesar de los graves problemas presentados con la falta de datos debido a la pandemia de COVID-19. En este sentido, es importante señalar la necesidad de que el portal de datos abiertos del gobierno federal brasileño se consolide. Es posible visualizar una dispersión en las publicaciones en las páginas de otras agencias, lo que indica que la implementación de la política de datos abiertos aún no ha logrado presentar un catálogo centralizado y único para la administración pública federal. No contar con esquemas de publicación estandarizados puede conllevar a futuras dificultades en el mantenimiento, uso y reutilización de los recursos disponibles. Es por esto, que el país puede y debe avanzar con un enfoque coherente de gestión y publicación de datos. Se espera que el país mantenga activa su iniciativa de datos abiertos, y que cuente con los recursos adecuados, incluyendo el aporte que otros sectores de la sociedad puedan ofrecer, lo que nos lleva al siguiente punto.

Uno de los aspectos sobresalientes de la *Iniciativa Nacional de Datos Abiertos (INDA)* ha sido su nivel de colaboración. A pesar de esto, desde el 2018 no se han realizado reuniones del Comité de Gestión de la INDA, aunque los diferentes sectores como órganos públicos, academia y sociedad civil continúan trabajando de manera conjunta, pero el planeamiento estratégico no está siendo evaluado. Lamentablemente, esta situación empeoró con la extinción del Comité de Gestión mediante el Decreto 9759/2019, y hasta la fecha no se ha instituido un órgano participativo y colaborativo equivalente. Este grave retroceso en la política y en la implementación de la apertura de datos gubernamentales en Brasil, corresponde con la posición de un gobierno que ha reducido de manera importante los espacios de participación de la sociedad en los consejos. Y que ha sido denunciado por organizaciones de derechos humanos en organismos multilaterales.

Hasta el momento Brasil no ha logrado avanzar lo necesario en el impacto que los datos abiertos generan, aunque hay un

gran margen de acción con los gobiernos locales, apoyándolos en las políticas de apertura de datos. A pesar de que la autonomía entre los entes de la federación brasileña ha sido una barrera, se debe promover mecanismos para establecer alianzas y aumentar la capacitación. Además, el impacto económico y social podría aprovecharse con una mayor interacción entre los consumidores de datos presentes en universidades, empresas, y organizaciones de la sociedad civil.

Dar a conocer lo que ya existe, dar a conocer los instrumentos disponibles para solicitar datos, identificar problemas y oportunidades para mejorar los datos existentes, conectar a los actores del ecosistema y ofrecer líneas de financiamiento, son medidas que podrían ser adoptadas de manera continua y consistente porque los impactos derivados de estas acciones a menudo solo se producen a largo plazo.

Estudiar y evaluar el impacto económico de los datos abiertos y el papel que pueden jugar en la recuperación económica de la crisis generada por la pandemia COVID-19 deben ser actividades prioritarias para aportar evidencia a las políticas públicas brasileñas y fortalecer su iniciativa de datos abiertos.

El foco de la agenda

Más allá de las limitantes metodológicas, antes mencionadas, las mejoras moderadas en muchos de los casos y el movimiento hacia el centro de la tabla, pueden explicarse, en gran medida por la expansión de la agenda hacia otras áreas y específicas que van más allá de la apertura y uso de datos.

Barómetro de Datos Abiertos 2020 para América Latina y el Caribe: Las paradojas del caso chileno

Alvaro Ramírez-Alujas

Para la medición del Barómetro de Datos Abiertos 2020, Chile alcanza el puesto número 6 de 24 países en la región. El resultado puede ser positivo y alentador, pues no solo se mantiene o mejora en la posición relativa de los subíndices que lo componen (preparación, implementación e impacto), sino que presenta niveles mayores que llaman la atención, en un contexto donde la estrategia y política de datos abiertos ha quedado, desde hace unos años, relegada a una mínima prioridad en la agenda gubernamental, y donde pocos esfuerzos visibles existen, de manera integrada.

En los últimos años, si bien Chile ha sostenido el impulso en materia de apertura de datos (casi por un efecto inercial de determinadas iniciativas o dinámicas institucionales), ha ido perdiendo protagonismo de manera progresiva en el contexto regional comparado, lo que da cuenta de una estrategia trunca o derechamente inexistente. Llama la atención que para la medición de 2020, Chile mejore los resultados en todos los componentes que integran el barómetro: obtiene un puntaje de 54,44 (bastante más alto comparado con los 40 puntos de 2017), y en el desglose en preparación obtiene 61 puntos (54 en 2017), implementación con 75,67 puntos (respecto de 55 en 2017), y en impacto 26,67 puntos (comparado con 12 en 2017). En síntesis y desde una mirada longitudinal, Chile ha ido mejorando sus resultados en el periodo 2013-2020: 38 puntos en 2013; 51 en 2014; 40 en 2015, 41 en 2016; 40 en 2017; y 54 puntos en 2020.

El salto en el puntaje entre la anterior edición del barómetro (2017) y la actual (2020) sorprende e invita a una reflexión más profunda. Chile se ubicaba en el puesto número 20 en la medición de 2017, de un total de 30 países en la muestra (alcanzando 40 puntos desglosados en 54 en preparación, 55 en implementación y 12 en impacto). Mirado en retrospectiva, las conclusiones genéricas de esa última medición siguen siendo válidas para el caso chileno: un cumplimiento parcial de los principios básicos de la Carta Internacional de Datos Abiertos (pese a haber sido protagonista en su redacción y aprobación en 2015); inexistencia de un marco institucional que articule el tejido normativo de acceso a información pública (apertura por defecto y publicación con propósito) con medios de implementación (en el plano técnico y tecnológico); ausencia de un ecosistema dinámico, entre otras cuestiones.

Que los datos se sigan gestionando desde una lógica insular y aislada, desde un espacio institucional fragmentado, inhibe la posibilidad de fortalecer un (hasta ahora) casi inexistente ecosistema de actores, que requiere de una arquitectura mínima, una gobernanza de datos visible, y una infraestructura normativa y tecnológica adecuada. Salvo contadas excepciones y bajo un contexto de presión de organizaciones de la sociedad civil o grupos de interés específicos, no se están publicando datos que sean valorados socialmente o que respondan a una lógica de demanda desde la ciudadanía (más allá de la oferta institucional). Existen casos excepcionales como la plataforma [presupuesto abierto](#) que responde a un anhelo por fortalecer la transparencia presupuestaria, o la iniciativa [datachile](#) que, en ausencia de la debida gestión y actualización del [portal de datos de gobierno](#), sustituyó - al menos parcialmente - la necesidad por contar con datos de calidad. En este contexto, se observa que los organismos públicos han ido impulsando sus propias iniciativas, como parte de compromisos de gobierno abierto o por voluntad e interés propio, al ver en los datos abiertos una oportunidad para crear valor público, como es el caso de Chilecompra, el [Servicio Civil](#) o la [Comisión Nacional de Energía, Contraloría](#), o la [Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas \(JUNAEB\)](#), entre otras.

No obstante, un elemento que puede explicar el avance sostenido en el periodo 2017-2020, radica en la Agenda Digital 2020 y en la reciente creación de la [División de Gobierno Digital](#) en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Desde el año 2016, Chile ha venido trabajando en una intensa agenda de fortalecimiento del marco institucional y de gobernanza para la transformación digital en el sector público, con apoyo de la OCDE. Sin embargo, uno de los principales desafíos que tiene Chile es consolidar un sector público impulsado por datos. De acuerdo a la [OCDE](#), se requiere con urgencia una estrategia nacional y un marco robusto sobre gobernanza de datos.

Finalmente, Chile debe avanzar en fortalecer una infraestructura integrada de datos abiertos, que incluya normas técnicas, orientaciones de política y desarrollo de capacidades, y además promover el desarrollo de un ecosistema de actores vigoroso y espacios de colaboración que permitan no solo avanzar hacia un enfoque de política pública basada en evidencia, sino a una cultura de apropiación, uso y provecho de los datos abiertos en el conjunto de la sociedad.

En el camino hacia la apertura, durante la última década, comenzaron a cobrar importancia aspectos que no estaban en un primer plano en los comienzos del desarrollo de esta agenda. Desde la privacidad y cuidado de los datos, la protección de los derechos humanos en el desarrollo de intervenciones tecnológicas, el desarrollo de técnicas y herramientas de aprendizaje automático (IA), la seguridad digital, la inclusión en la producción de datos y algoritmos, las estructuras de gobernanza de los datos, todos se han convertido en temas que ya no pueden ser ignorados y que complejizan la agenda inicial que tenía como casi única preocupación y anhelo la apertura de datos públicos.

Esta ampliación y complejización de la agenda solo se encuentra, en el mejor de los casos, parcialmente reflejada en las mediciones actuales. Es por ello que las actualizaciones, no sólo metodológicas sino también del mapa de actores y temas que se involucran en este ecosistema, se presentan como urgentes.

Sobre la situación de Uruguay en el Barómetro de Datos Abiertos 2020

Javier Baliosian y Lorena Etcheverry

Se ha publicado el Barómetro de Datos Abiertos 2020 para América Latina y el Caribe y, comparativamente, Uruguay aparece de nuevo en una muy buena posición; con 64 puntos en el indicador regional, el país más pequeño del cono sur se ubica a la cabeza de toda la región.

Es así que se ven casos de evidente éxito que se benefician de la plataforma de datos abiertos disponible en el país como A tu Servicio, donde el propio gobierno pone a disposición métricas sobre los prestadores de salud que luego la población puede utilizar para tomar decisiones informadas sobre a quién consultar su salud, o los datos en tiempo real de la movilidad del transporte público de Montevideo que han sido aprovechados y puestos a disposición de los viajeros no solo por las aplicaciones creadas por el gobierno local sino por aplicaciones independientes.

Sin embargo, el número con el que el Barómetro intenta comunicar la valoración de los expertos sobre la situación de datos abiertos del país habla, también, de una situación multidimensional y diversa que, incluso en un caso positivo como el uruguayo, conviene desmenuzar y observar cómo evoluciona y por dónde.

Por ejemplo, la disponibilidad de datos ha sido de utilidad para los equipos de investigación del país durante la pandemia de COVID-19, particularmente para varios grupos de investigadores independientes, de las áreas de conocimiento más diversas y no siempre evidentes, que trabajaron en todo tipo de modelos y herramientas para predecir la evolución de la epidemia y apoyar a los tomadores de decisiones. El Barómetro de 2020 muestra niveles de implementación altos y muy altos en términos de apertura de datos censales detallados (85 puntos), de desempeño del sector salud (70 puntos), e incluso de los horarios del transporte público (100 puntos), o los datos geográficos (95 puntos), relacionados en buena medida con aspectos claves en una epidemia como la movilidad de las personas. El avance ha sido notable en términos de lo que cuenta como "implementación" para el Barómetro: en 2013 obtenía un poco más de 34 puntos, en 2017 los expertos ya le asignaban 70, y para 2020 el puntaje global en implementación alcanzó 82,33 puntos.

Pero es hilando más fino que quizás puede verse un lado preocupante entre todos estos datos positivos y que, en cierta forma, quedó patente durante el trabajo que se realizó en la pandemia por parte de los grupos de investigación: luego de un trabajo inicial basado en los datos disponibles hasta comienzos del 2020, los investigadores independientes en Uruguay, chocaron con fuertes dificultades para acceder a los nuevos datos que se iban generando específicamente sobre la epidemia.

Es posible que esta situación tuviera que ver con un aspecto que deja patente el Barómetro 2020; el impacto de todo este avance de implementación, si bien ha aumentado de 8 puntos en 2013 a 28 en 2017 y 35 en 2020, hace bajar a Uruguay a una tercera posición en la región en este aspecto en particular, relegando detrás de países con peores índices de preparación e implementación y, sobre todo, lo deja desfasado con otros países del mundo con puntajes similares en preparación e implementación. Este aspecto resulta curioso y quizás tenga que ver con un avance demasiado diferenciado entre, por un lado, la preparación para trabajar con datos abiertos en las áreas técnicas y de gestión gubernamental (72,85 puntos) o de la sociedad civil (89,5 puntos) que están directamente involucradas, y por otro, la población en general que parece no ser, proporcionalmente, beneficiaria de un avance tan drástico de esos otros aspectos que pondera el Barómetro. Si bien el impacto político de la situación de datos abiertos del país llega a unos razonables 44 puntos, el impacto social y el económico se quedan, en 2020, en apenas 30 puntos. Aunque, de nuevo, el avance es considerable contra los 5 puntos de impacto económico y social de 2013 y los 20 puntos que tenía el país en 2017 en esos dos aspectos. ¿Incurrió esta falta, relativa, de impacto en que las autoridades, que apenas habían asumido el gobierno cuando llegaron al país los primeros casos de COVID-19, demoraran en ponderar la utilidad de abrir los nuevos datos sobre la epidemia para que todo el sistema de investigación local pudiera trabajar sobre ellos?

Quizás el desfase entre la preparación del país y su nivel de implementación con el impacto que éstos están teniendo sea inevitable y se deba precisamente a la velocidad con la que han mejorado los primeros dos aspectos. Quizás es solo cuestión de tiempo para que la plataforma de datos abiertos que comienza a consolidarse en el país, pasando de un puntaje global de 33 en 2013 a los 63,55 de este año, sea percibida y utilizada como la infraestructura sobre la que agentes de todo tipo, dentro del gobierno, en la academia, en el sistema de empresarial y en la sociedad civil, se apoyen para contribuir en aspectos tan diversos como el abordaje de la pandemia, la movilidad de los ciudadanos, o el prestador de salud que eligen.

Una región a distintas velocidades

El promedio de los puntajes de América Latina y el Caribe, esconde en realidad una región diversa en materia de capacidades, actores y resultados, con las consecuencias que esto tiene a la hora de planear intervenciones para avanzar estas políticas. Centroamérica y el Caribe tienen en general mucho para hacer y crecer en la agenda de datos abiertos en términos más básicos, mientras que los líderes de la región pueden considerar dar un salto de calidad. Esto requiere estrategias diferenciadas que reconozcan el valor de los ecosistemas nacionales y locales.

Si bien los puntajes de cada uno de los países ha tendido hacia el frente de la tabla, cuando miramos detenidamente las diferentes sub-regiones (ver gráfico 11), hay una clara diferencia entre los países de América Central y el Caribe con aquellos del sur del continente. Los primeros dos subgrupos. Si bien la curva se presenta paralela y se visibilizan coincidencias en las áreas en las que se ha tenido mejoras, la brecha entre las subregiones es evidente. Por ejemplo, si bien hay márgenes de mejora en implementación, donde se registran los mejores puntajes, en los países de Suramérica, claramente el Caribe apenas alcanza niveles básicos en esa área. Todos los gobiernos deben mejorar en todos los aspectos de esta agenda pero muchos gobiernos de Centroamérica y Caribe, en particular, deben hacer aún mayores esfuerzos para al menos alcanzar niveles básicos de preparación e implementación, teniendo en cuenta que la generación de valor es una deuda de todas las subregiones.

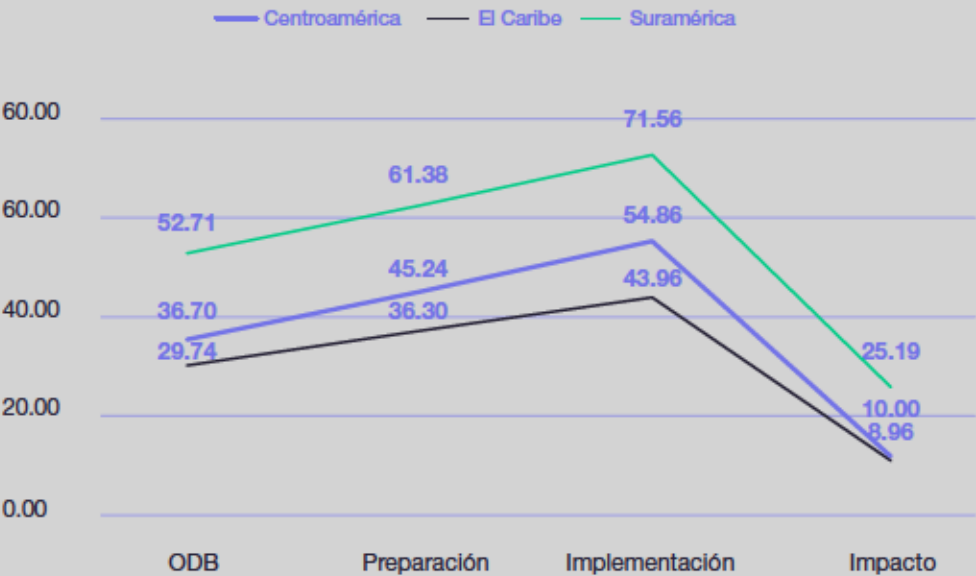


Gráfico 11

Resultados del Barómetro y subíndices por subregión

Centroamérica: La revolución de datos: una re exigión crítica sobre el movimiento de Datos Abiertos

Marielos Chang

En el 2007 Barack Obama planteó por primera vez la idea de un “google para gobierno”. Una plataforma accesible que permitiera ordenar y clasificar datos para uso público. A partir de ese discurso nació data.gov y un movimiento que pronto llegaría a todas partes del mundo.

Parece extraño llamarle “movimiento” al frenesí que provocó la apertura de datos, pero si nos fijamos bien, la simple idea de que abriendo datos se mejoraría la transparencia del gobierno, y motivaría a la gente a involucrarse más en la toma de decisiones, provocó la creación de cientos de nuevas organizaciones de sociedad civil, espacios de colaboración ciudadana y eventos internacionales. Parecido al movimiento ecologista, que pasó de unos simples científicos que empezaron a ver que el mundo se estaba calentando, a más gente que decidió creerles y empezó a exigirle a sus autoridades que hicieran algo para prevenirlo. Con la Asociación de Gobierno Abierto (Open Government Partnership) sucedió algo similar, la sociedad civil empezó a exigir más transparencia, y, como consecuencia, los gobiernos empezaron a crear políticas públicas para la apertura de datos. Varios años después, gracias a las múltiples ediciones del Barómetro de Datos Abiertos de América Latina y El Caribe podemos medir qué tan exitoso -o no- ha resultado el movimiento.

De acuerdo a la última edición del Barómetro de Datos Abiertos, la región centroamericana ha sostenido una leve mejoría en sus políticas de datos. Por ejemplo, Guatemala pasó de tener una calificación de 24 puntos en el 2016, a tener 31 puntos en el 2020. Costa Rica, por su parte, ha demostrado una consistencia en su progreso, ya que no solo es el país que más ha aumentado su puntuación general, sino también es el país que mejor calificación tiene en el índice de implementación, y el segundo mejor (solo atrás de Honduras) en el índice de impacto. Entre los casos de éxito, el otro país de la región que le disputa a Costa Rica su liderazgo en la aplicación de políticas de datos abiertos, es Panamá. Comparando los resultados de las ediciones anteriores, podemos observar que al igual que Costa Rica, Panamá ha logrado mejorar su calificación general, y ha enfocado sus esfuerzos en que la disponibilidad de datos se convierta en un valor agregado para los ciudadanos, y sobre todo para los emprendedores. Esto lo vemos con los indicadores que reflejan una mejoría en el apoyo que el gobierno le ha dado a los emprendedores a través de entrenamientos para la correcta utilización de datos, y la disponibilidad de información que tiene ver con tenencia de tierras y mapas.

Si nos quedáramos con esos datos, no nos sería difícil decir que todos esos hackathons de los sábados en la mañana valieron la pena. Pero la particularidad del Barómetro de Datos es que nos permite evaluar otras variables con mayor profundidad.

Examinando con más detenimiento el Barómetro, nos damos cuenta que ninguno de esos “avances” se traduce a una mejoría en la vida del ciudadano, o en la transparencia del gobierno. Refiéndonos a este último, según los datos de BDA, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua la política de datos abiertos no han tenido ningún impacto en aumentar la transparencia o la rendición de cuentas del país. Y cuando digo ningún impacto, me refiero a que la puntuación es 0. Aunque para ser justos, Honduras (40) y Costa Rica (50) salvan ligeramente a la región en ese aspecto. Ahora, si discutimos si ha habido un incremento de la efectividad del gobierno a partir del uso de datos, todos los países centroamericanos, sin excepción alguna, han fracasado rotundamente en esa variable.

De igual forma sucede cuando analizamos la disponibilidad de datos que pueden mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Si bien es cierto que todos los países han logrado hacer más disponibles datos sobre el presupuesto general y el gasto público, se han quedado muy cortos en poner a disposición datos que: (1) le importan a los ciudadanos; y (2) pueden ayudarlos a tomar mejores decisiones. Datos sobre transporte, servicios de salud, educación o crimen, son datos que pueden tener un impacto directo en el bienestar de la persona. El tránsito tiene consecuencias económicas importantes. Un estudio del Open Data Institute en Londres da cuenta de un ahorro de hasta 58 millones de libra en tiempo de los pasajeros. Por otro lado, un estudio de la universidad de Umea en Suecia, descubrió que si uno de los dos miembros de una pareja pasaba 45 minutos o más viajando al trabajo, su probabilidad de divorcio aumentaba en un 40%. Quien sabe cuántos divorcios se pudieron haber evitado si los datos de transporte hubieran estado disponibles.

Con los datos relacionados a la economía, la lectura es más o menos la misma. Aunque los países centroamericanos –excepto Nicaragua– tienen puntuaciones arriba de los 60 puntos en la disponibilidad de datos de comercio exterior, los esfuerzos continúan siendo escasos para que empresas y emprendedores puedan utilizar esos recursos. Evidentemente la consecuencia es que no se registra ningún impacto positivo provocado en la economía gracias a los datos abiertos.

Aunque esta última edición del Barómetro nos hace reflexionar que queda mucho por hacer, también nos ayuda explicar porque el movimiento de Datos Abiertos ya no tiene el impulso que tuvo hace un par de años atrás. Cuando el movimiento inició, una de las premisas más contundentes era que una vez se empezarán a abrir los datos, los ciudadanos iban a empezar a utilizarlos. Similar a la idea del movimiento urbanista que dice que una vez se construyen ciclovías, las personas empiezan a usarlas. Aunque para el urbanismo esa inferencia es correcta, para los datos abiertos resultó parcialmente cierta. Los ciudadanos van a empezar a utilizar los datos a medida que esos datos les sirvan para tomar mejores decisiones. Saber que transporte usar, en qué escuela inscribir a sus hijos, a qué centro de salud acudir, o en qué invertir, son los datos que se deben empezar a liberar.

Y acá es dónde se ve una oportunidad para una segunda ola del movimiento. Si algo han dejado los años son lecciones, y

estrategias. El hecho que hoy varios de los países de la región hayan dedicado esfuerzos a la política de datos abiertos y a su implementación, demuestra que la estrategia era la correcta. La sociedad civil puede presionar, puede coordinar y colaborar con “campeones públicos” para que las demandas se conviertan en políticas públicas nacionales. Parafraseando al activista político y co-creador del movimiento Occupy Wall Street, Micah White, los esfuerzos se deben re-direccionar para que la revolución de datos abiertos no se quede sólo en un movimiento, sino se convierta en el nuevo orden social permanente.

El Caribe en el Barómetro de Datos Abiertos

Maurice McNaughton

Esta edición regional del Barómetro de Datos Abiertos (ODB) presenta siete (7) países del Caribe: Bahamas *, Belice *, República Dominicana, Guyana *, Haití, Jamaica, Santa Lucía, Trinidad y Tobago. Tres de estos países ingresan por primera vez en el índice. En este artículo examinamos más de cerca el desempeño del Caribe para interpretar el progreso de la región desde la edición de 2016, la disposición de los gobiernos del Caribe para implementar la práctica de datos abiertos e inferir lineamientos de políticas públicas para realizar su potencial de impactar positivamente en la vida de los ciudadanos.

Principales aspectos destacados para el Caribe

- Aunque la mayoría de los países han mostrado un progreso modesto en términos de su evaluación desde la edición de 2016, los países del Caribe han perdido terreno en relación con sus contrapartes de América Latina
- La República Dominicana ha reemplazado a Jamaica como el principal país del Caribe y ha mejorado su posición a 8° en la América Latina y el Caribe, impulsado por el aumento de la disponibilidad de conjuntos de datos abiertos que conduce a un aumento significativo en el sub-índice de implementación
- Jamaica ha caído del puesto 7 al 14 en la región de América Latina y el Caribe, mostrando que las iniciativas del Gobierno como el portal de datos abiertos y la formulación de políticas de datos abiertos se han estancado
- Santa Lucía ha mostrado la mejora relativa más significativa desde la edición de 2016 y se beneficia de ser el único país caribeño que tiene una política de datos abiertos aprobada por el gabinete que adopta el principio de “abierto por defecto”
- de los nuevos países que han entrado en el ranking ODB, el progreso de Belice es uno para observar, actualmente cuentan con un grupo de trabajo en la Alianza de Gobierno Abierto activo y muestra una fuerte participación tanto del sector privado como de los actores de la sociedad civil.

Consideraciones de política

- Varios países del Caribe se han beneficiado del apoyo financiero y el ímpetu político derivado de los programas ODRA del Banco Mundial, así como de las actividades de demanda y creación de capacidad de las iniciativas de Datos Abiertos para el Desarrollo (OD4D) realizadas por el Instituto Abierto del Caribe en la región. Esto subraya la importancia del apoyo financiero y técnico externo para proporcionar un catalizador para las actividades de datos abiertos en los pequeños estados insulares en desarrollo, donde compete con una gama de otras demandas de políticas socioeconómicas por recursos escasos y atención política.
- El incipiente pero prometedor programa del Gobierno Abierto El programa en Belice, apoyado por la Organización de Estados Americanos (OEA) / Trust for the Americas, es un ejemplo actual que demuestra la importancia de este tipo de estímulo externo.
- Mantener el impulso y la escalabilidad de las iniciativas de datos abiertos a través de los cambios en la administración política es un desafío, ausente un compromiso expreso para formular políticas de datos abiertos que se adhieran a los principios y prácticas de apertura por defecto.
- Las empresas y los emprendedores en países como Jamaica, demuestran la capacidad y disposición para aprovechar la oportunidad económica que ofrecen los datos abiertos, pero esto no es sucientemente acompañado de un compromiso y una acción proporcionales en el parte de los gobiernos en términos de iniciativas y políticas apropiadas.
- La inversión sistemática en iniciativas de educación y creación de capacidad de base amplia debe abordarse en tres niveles: concienciación en los sectores público y privado; alfabetización digital y de datos generalizada y habilidades especializadas en datos e inteligencia artificial. Esto es fundamental para la sostenibilidad a largo plazo del ecosistema de datos abiertos en el Caribe. No se puede subestimar el papel activo de la academia en este esfuerzo.

05

Todo lo expuesto hasta el momento es un diagnóstico a partir de los datos recabados en este ejercicio, con sus limitantes metodológicas y de períodos analizados (esto último, a sabiendas que el panorama de datos abiertos puede en futuras mediciones verse afectado fuertemente por el contexto de pandemia que no ha sido reflejado, en forma completa, en este ejercicio). Reconocido lo anterior, este reporte presenta 6 recomendaciones para avanzar la apertura de datos en la región.

La apertura no es opcional: evitar el riesgo del estancamiento

Los países de América Latina y el Caribe se encuentran ahora en una encrucijada. Permanecer en su estado actual lleva a sus líderes al estancamiento y a los demás países a mantener una performance mediocre, limitando sustancialmente el impacto de esta agenda. Bajo este escenario, los países de la región irán perdiendo la oportunidad de tomar los beneficios de esta agenda en términos de eficiencia, eficacia, transparencia, valor económico y social. A la fecha esos beneficios no son del todo evidentes en muchos países, como indica la medición de impacto.

La agenda de datos abiertos es hoy parte esencial de varios programas para la lucha contra la corrupción, el cambio climático y la mejora de los servicios públicos promovidos por varios países y organizaciones. Si los países de la región no ponen en el centro inversión y compromiso político en la agenda de apertura de datos, se corren riesgos de no acompañar las transformaciones que la región precisa para avanzar en un desarrollo incluyente.

Finalmente, mantener la apertura en el centro es un mensaje, aunque sea aspiracional, acerca del rol de los Estados en sociedades democráticas en la era digital. Existen múltiples formas de abordar la gobernanza digital, pero solo las formas donde la apertura este presente son compatibles con modelos de gobierno democráticos que promueven y aceptan el principio de rendición de cuentas. En la medida que los gobiernos del mundo y la región avanzan en la implementación de plataformas digitales la apertura puede jugar un rol reforzando los valores de una sociedad democrática, libre e inclusiva. Este tipo de decisiones tienen impacto potencial en materia de calidad regulatoria, inversión y calidad de vida de la población.

Recomendamos a los gobiernos de la región articular en el centro de sus estrategias de datos compromisos, mensajes y recursos para mejorar sus políticas de apertura en todos los niveles de gobierno.

La cooperación internacional puede seguir operando como catalizador para la agenda de datos abiertos

La cooperación internacional y en particular el apoyo de los bancos de desarrollo ha sido importante para que varios de los países incluidos en este informe, pudieran comenzar con sus políticas de datos abiertos y dieran un primer y necesario paso en su implementación. Es factible que sin ese tipo de apoyo, los países de la región no hubieran podido dar un salto en materia de implementación. Esto último es aún más importante para los países que estaban más rezagados o recién comenzaban a adoptar esta agenda. De igual forma, la cooperación entre pares a través de las distintas redes de gobierno y sociedad civil tales como la Red GEALC, CONDATOS/Abrelatam, Open Data for Development y la Carta Internacional de Datos Abiertos, siguen siendo espacios importantes para catalizar y consolidar los avances de los ecosistemas de datos abiertos.

A medida que los primeros pasos se dan, es necesario que la cooperación internacional focalice los esfuerzos en las áreas que sean relevantes dentro de las estrategias de desarrollo nacionales de cada país. Si bien el foco de las estrategias depende de cada país, áreas tales como lucha contra la corrupción, cambio climático, género, recursos naturales y transparencia gubernamental siguen siendo espacios relevantes de trabajo. Recomendamos a los países habilitar instancias de cooperación internacional conforme a sus prioridades nacionales y a los bancos de desarrollo operando en la región dar un soporte integral a las políticas de datos.

Los equipos de datos requieren mayor inversión y soporte

Los equipos que trabajan la agenda de datos abiertos desde el gobierno generalmente son pequeños, con capacidad limitada y no necesariamente con el mandato para cubrir todos los niveles de gobierno. La reciente crisis de COVID 19 ha demostrado las limitaciones que han tenido los equipos de gobierno para proveer datos de calidad que informen para la toma de decisiones, así como para dar información de calidad a la opinión pública. Ha sido necesaria la coordinación entre distintos actores dentro del gobierno para producir, validar y eventualmente compartir datos. Así se ha notado el débil soporte que tenían los equipos trabajando datos abiertos en la región, tanto a nivel central como a nivel local. Es por ello que los gobiernos requieren contratar más equipos, disponer de mejor infraestructura y considerar focalizar su accionar en áreas estratégicas.

Recomendamos a los gobiernos invertir de manera constante y sostenida en equipos que guíen e implementen políticas de datos abiertos a todos los niveles de gobierno.

Apoyar al sector privado y sociedad puede mejorar impacto

Es claro que la dimensión de impacto ha recibido puntajes bajos, incluso en los países líderes. Aún más, cuando se ve el impacto económico, en relación al valor que generan los datos para negocios nuevos y existentes, es evidente la necesidad por fomentar la inclusión del sector privado en la agenda. Tal como se ha mencionado previamente, el Caribe, si bien en forma limitada, demuestra cómo el sector privado puede ser un agente de generación de valor y clave para el avance de esta agenda en áreas como el turismo y la agricultura.

Recomendamos redoblar los esfuerzos por incluir al sector privado y la sociedad civil en el ecosistema de apertura de datos para poder avanzar en la agenda y generar mejores y mayores usos de los datos para producir beneficios a los diversos grupos de la sociedad.

Calidad e inclusión: dos grandes desafíos para la agenda de datos abiertos

La disponibilidad de los datos no necesariamente se condice con la calidad de los mismos, como la mayoría de quienes usan datos abiertos ya saben. Los gobiernos requieren invertir en mejorar la calidad de sus datos, particularmente en formatos, metadatos y tiempos de publicación. La mejora de la calidad no solo permite una mejora en el uso, sino en los procesos internos del propio gobierno, lo que a su vez permite mejorar la toma de decisiones.

El Barómetro de Datos Abiertos no mide actualmente aspectos vinculados a la inclusión y diversidad en los datos de gobierno. Un reciente estudio de Data 2x y Open Data Watch, que ha incluido 93 indicadores estadísticos en 6 países de la región, revela que en el mejor de los casos, un 68 % introducen una variable que permite utilizar el género de los datos, generalmente además en una expresión binaria, no contabilizando otros grupos. De igual forma, nuestro trabajo en el estándar de femicidios revela las dificultades de considerar la producción y uso de datos con variables de género.

Recomendamos a los gobiernos mejorar la calidad de sus datos, tomando especial cuidado en considerar las dimensiones de género, como otras variables relevantes, de forma que incluya a todas las personas en sus sociedades.

Hacia una agenda más inclusiva y madura de apertura

La agenda de datos abiertos ha significado un avance en materia de rendición de cuentas, transparencia e innovación en los gobiernos y sociedades. Pero sus beneficios aún no han alcanzado a toda la población y particularmente a los grupos excluidos dentro de esas sociedades. Esto tiene múltiples explicaciones, entre ellas factores estructurales en los países de América Latina y el Caribe tales como la desigualdad y la falta de infraestructura. Asegurar que los actores que trabajan por cerrar brechas en materia de desigualdad y generación de valor económico y social se beneficien de esta agenda, requiere de mayor compromiso e investigación por parte de los gobiernos.

Por otro lado, buena parte de los países de América Latina y el Caribe aún carecen de regulación en materia de privacidad, así como de estrategias nacionales sobre uso de datos. Es necesario situar la agenda de apertura de datos en un contexto general de gobernanza de datos para el desarrollo de los países. Esto implica trabajar en aspectos regulatorios, de infraestructura, capacidades y derechos de las personas en la era digital.

Recomendamos a los gobiernos considerar de forma holística los distintos aspectos de la producción y uso de datos del sector público y privado, incluyendo aspectos regulatorios en materia de privacidad, uso de datos para el bien común y tecnologías emergentes, focalizando en la inclusión de las personas más vulnerables de la sociedad.

Diez años después de la llegada del nacimiento del movimiento de datos abiertos, América Latina y el Caribe tienen la oportunidad de ponerla al servicio de sus prioridades de desarrollo. Se requiere de voluntad, colaboración y la inversión adecuada para aprovechar los esfuerzos realizados en la última década.